



CARGOS DE CONFIANÇA

NO PRESIDENCIALISMO
DE COALIZÃO BRASILEIRO

— Organizador: Felix Garcia Lopez —

ipea

As conexões entre a esfera político-partidária e os cargos de confiança estruturam o processo de formulação e implementação das políticas públicas e dão corpo ao exercício cotidiano do governo. Investigar eventuais padrões de interação entre a política e os cargos de confiança é indispensável para compreender aspectos centrais do funcionamento de nosso sistema presidencial.

Os capítulos deste livro proporcionam ao leitor uma compreensão mais precisa sobre o papel relativo de cada ator individual ou coletivo – gestores da alta burocracia, parlamentares, partidos, facções políticas, bancadas temáticas, Presidência da República – no exercício do governo. Embora não exista sentido unívoco na relação entre partidos e burocracia, porque eles variam em função dos tipos de políticas públicas, da estrutura burocrática dos órgãos e da natureza dos cargos ocupados, algumas tendências são visíveis, como é o caso da relação entre rotatividade dos cargos e o ciclo político, bem como do processo de gradual ampliação do espaço das carreiras ministeriais nos quadros de direção dos ministérios.

Por meio de novos dados empíricos, construídos a partir de estratégias metodológicas variadas e articuladas, o livro discute a relação entre rotatividade dos ocupantes dos cargos de confiança e as mudanças político-partidárias nos ministérios, comparando as diferenças no processo de composição e de reprodução dos quadros nomeados em políticas com lógicas de implementação distintas. Análises mais voltadas para o núcleo do governo avaliam as situações em que os presidentes utilizam estratégias de nomeação de vice-ministros de sua confiança para exercer maior controle sobre as políticas ministeriais, e os arranjos institucionais na Casa Civil para responder às pressões por cargos oriundas dos partidos e de lideranças políticas.

Em seu conjunto, o livro representa um passo relevante em direção a uma compreensão mais fina do papel que os cargos de confiança efetivamente desempenham no processo de governo e na gestão das políticas que estão sob a égide do presidencialismo de coalizão.



CARGOS DE CONFIANÇA

NO PRESIDENCIALISMO
DE COALIZÃO BRASILEIRO

— Organizador: Felix Garcia Lopez —

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



CARGOS DE CONFIANÇA

NO PRESIDENCIALISMO
DE COALIZÃO BRASILEIRO

— Organizador: Felix Garcia Lopez —

ipea

Brasília, 2015

Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro / organizador:
Felix Garcia Lopez. – Brasília : IPEA, 2015.
210 p. : il., gráfs. color.

Inclui Bibliografia.

ISBN: 978-85-7811-252-3

1. Administração Pública. 2. Cargos de Confiança. 3. Burocracia Política.
4. Política Governamental. 5. Presidencialismo. 6. Partidos Políticos. 7. Brasil.
I. Lopez, Felix Garcia. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 324.204

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A obra retratada na capa desta edição é Grupo, do pintor Cândido Portinari (1903-1962), datada de 1958. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
---------------------------	----------

AGRADECIMENTOS.....	9
----------------------------	----------

INTRODUÇÃO	11
-------------------------	-----------

CAPÍTULO 1

MUDANÇAS POLÍTICO-PARTIDÁRIAS E ROTATIVIDADE DOS CARGOS DE CONFIANÇA (1999-2013)	33
---	----

Felix Lopez

Maurício Bugarin

Karina Bugarin

CAPÍTULO 2

O PREENCHIMENTO DE CARGOS DA BUROCRACIA PÚBLICA FEDERAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: ANÁLISE COMPARADA DE DOIS MINISTÉRIOS – CIÊNCIA E TECNOLOGIA E INTEGRAÇÃO NACIONAL	71
---	----

André Borges

Denilson Bandeira Coêlho

CAPÍTULO 3

CRITÉRIOS E LÓGICAS DE NOMEAÇÃO PARA O ALTO ESCALÃO DA BUROCRACIA FEDERAL BRASILEIRA.....	107
--	-----

Felix Lopez

Sérgio Praça

CAPÍTULO 4

A NOMEAÇÃO DE SECRETÁRIOS-EXECUTIVOS E O MONITORAMENTO DA COALIZÃO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO	139
--	-----

Carlos Pereira

Sérgio Praça

Mariana Batista

Felix Lopez

CAPÍTULO 5

OS NÍVEIS DE CONTROLE DA PRESIDÊNCIA SOBRE A COORDENAÇÃO POLÍTICA GOVERNAMENTAL E A COALIZÃO PARTIDÁRIA (1995-2010).....	165
---	-----

Camila Lameirão

APRESENTAÇÃO

O livro *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro* apresenta resultados de pesquisa em uma das áreas nas quais o Ipea tem se mostrado mais ativo em suas análises desde a criação da Diretoria de Estudos e Política sobre o Estado, as Instituições e a Democracia (Diest): o entendimento da dinâmica de funcionamento do Estado brasileiro.

De forma recorrente, o debate público traz à baila a discussão sobre politização da gestão pública e seus efeitos sobre a qualidade e a eficiência das políticas públicas, quase sempre em tom negativo. Mas este debate é atravessado pelo calor das disputas políticas e interesses partidários e corporativos não explicitados, que não contribui para dimensionar e avaliar de modo realista quais são as características e os padrões de articulação entre burocracia e política na alta gestão, as concessões da técnica à política e da política à técnica, e quando ambas caminham ou deveriam caminhar de mãos dadas.

Uma agenda nacional visando qualificar a gestão e torná-la democrática e eficiente deve primar por construir, antes de mais nada, uma gestão profissional, que possa ir além das ilhas de profissionalismo e se legitimar diante da discricionariedade da política quando esta significar patrimonializar o Estado. Para tanto, incorporar como cargos das carreiras cargos, hoje, sob a jurisdição da nomeação discricionária é um imperativo. Isso fortalece as capacidades do Estado brasileiro.

Contudo, é necessário difundir métodos de avaliação que permitam conferir maior eficiência às políticas e estimular, com base no desempenho, a ascensão aos cargos de direção de gestores com competências apropriadas em cada área de política. Sem a difusão de sistemáticas de avaliação de desempenho das políticas e dos gestores, a definição dos quadros de direção estará sujeita ao amadorismo.

Encontrar o melhor arranjo entre a técnica e a política, entre qualificar a gestão ampliando, na burocracia o espaço dos quadros oriundos das carreiras na burocracia de livre nomeação, e ao mesmo tempo prevenir o risco de apropriação corporativa desses espaços por essas carreiras é um processo em curso no país. A combinação entre a alta rotatividade dos cargos, frágil sistema de avaliação, e permanente pressão nomeações decorrentes do multipartidarismo impõe grande desafio: minimizar os riscos de alimentar a patronagem ineficiente sem engessar o espaço necessário das decisões de caráter eminentemente político no interior da alta gestão.

Nesse sentido, são bem-vindos ao debate os textos que compõem este livro, que discutem dimensões centrais para ser entender onde e como ocorre

o imbricamento da esfera política e burocrática em nosso presidencialismo de coalizão, e as implicações da interface entre multipartidarismo, presidencialismo e os cargos de livre nomeação para a gestão pública federal.

Boa leitura a todos!

Jessé Souza

Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

AGRADECIMENTOS

As pesquisas cujos resultados apresentamos neste livro contaram com o apoio de muitas pessoas. Agradecemos a Edi Maciel, Paulo Vasconcellos e Glória Nunes, da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento (SEGEP/MP), que nos forneceram apoio irrestrito à construção dos dados sobre nomeados para cargos de confiança, base para diversas análises que constam neste livro.

Na discussão inicial do projeto, Aldino Graef, Luiz Alberto Santos, Magna Inácio e Lúcio Rennó fizeram sugestões importantes para aprimorá-lo.

Não podemos nominar, mas apenas agradecer a disponibilidade dos secretários-executivos de diferentes governos e membros da alta gestão pública federal por aceitarem participar deste projeto, nos concedendo entrevistas muito proveitosas sobre o processo de ocupação dos cargos de confiança e sobre as lutas por poder no interior dos órgãos da administração federal.

Agradecemos aos colegas da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea pelas críticas e sugestões recebidas, em particular, a Acir Almeida, Antonio Lassance, Roberto Pires, Alexandre Gomide, José Celso Cardoso, Daniel Cerqueira e Danilo Coelho; à equipe do Editorial do Ipea, pelo trabalho de revisão e finalização deste volume; e a Jayane Maia, Clara Faulhaber e Carolina Toledo, que nos deram assistência de pesquisa fundamental.

Por fim, somos gratos ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ao Ipea por financiarem, conjuntamente, este projeto.

INTRODUÇÃO

Felix Lopez¹

1 CARGOS DE CONFIANÇA, PARTIDOS POLÍTICOS E PROCESSO DE GOVERNO

A relação entre política e burocracia é um aspecto central no funcionamento dos governos. Na esfera política ocorrem as principais disputas para definir o escopo e arranjos institucionais das políticas públicas. As burocracias, por seu turno, são responsáveis por gerir estas políticas e constituem o principal canal de entrega de bens e serviços aos cidadãos. Nos cargos de confiança, em particular, a conexão entre política e burocracia é intrínseca. Entretanto, o estudo das relações entre esfera política e burocrática é lacunar na ciência política latino-americana (Ames, Carreras e Schwartz, 2012, p. 1.097 e seguintes). Figueiredo (2010, p. 192) apresentou diagnóstico similar para a ciência política brasileira: “(...) o exame da estrutura e da capacidade organizacional da burocracia, seu grau de profissionalização e seus modelos de seleção e gestão têm ocupado um lugar modesto”. O argumento é complementado por Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010), para quem prevalece entre nós “uma reflexão sobre a burocracia marcada muito mais pela preocupação com o papel central do Estado na sociedade do que propriamente em entender suas ‘entranhas’ ou sua relação com o sistema político” (*op. cit.*, p.18).

Os artigos deste livro contribuem, em seu conjunto, para avançar na compreensão mais detalhada do processo de formação e reprodução da burocracia política federal no Brasil e suas conexões com o sistema político e partidário.

2 BUROCRACIA POLÍTICA, DE LIVRE NOMEAÇÃO: CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

A burocracia brasileira, tal qual a maior parte dos sistemas administrativos contemporâneos, pode ser classificada em dois grupos. O primeiro é formado pela burocracia efetiva, mais estável, e cujos ocupantes são definidos por meio de alguma modalidade de seleção competitiva, a exemplo dos concursos públicos. O segundo grupo é a burocracia constituída por nomeações de caráter discricionário, que detém, comparativamente, mais poder administrativo e capacidade de influir na gestão das políticas, e mantém, em média, conexões mais estreitas com a esfera político-partidária. Embora essa divisão seja estilizada e, em muitos sistemas contemporâneos, a burocracia “do nível de rua” ainda se defina por seleção

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

discrecionária (Grindle, 2011), no caso brasileiro ela é apropriada para categorizar esses dois segmentos da burocracia pública.

Os cargos de direção e assessoramento superior (DAS) de que tratamos neste livro têm denominações variadas na literatura especializada e na imprensa: cargos de confiança, cargos políticos, burocracia política, cargos de livre provimento e cargos de livre nomeação. Embora algumas diferenças terminológicas espelhem diferenças jurídicas entre os cargos ou suas atribuições formais, como é o caso da diferença entre função e cargo de confiança (Graef, 2009), tais denominações apontam *o meio* de escolha, que é a seleção discrecionária por um gestor ou político (Grindle, 2011). A forma de recrutamento nada diz, a priori, sobre a capacidade dos nomeados; também não há consenso se a origem destes – membros de carreiras burocráticas ou do setor privado – influi na eficiência na gestão (Grindle, 2011, Introduction; Kopecky, Scherlis e Spirova, 2009). É de se esperar que a alta rotatividade dos cargos e a inexistência de critérios claros de seleção reduza o incentivo à qualificação e ao desempenho dos servidores de carreira e produza efeitos negativos sobre a eficiência das agências.² Mas ainda não dispomos de evidências empíricas que permitam associar a eficiência e qualidade das políticas públicas ao grau de insulamento da burocracia da esfera político-partidária. E esta associação teórica pode ser questionável. Por um lado, porque o controle ou ascendência da política sobre a burocracia de alto escalão tanto pode ser fonte de ineficiência quanto de maior capacidade de controle público sobre as decisões de gestão. Por outro, como será discutido em capítulos subsequentes, porque a natureza discrecionária da nomeação não a torna naturalmente um objeto de apropriação político-partidária.

A presunção de haver vínculo negativo entre nomeações baseadas em escolhas discrecionárias e a conexão destas com a esfera político-partidária decorre da histórica patrimonialização do Estado – para usar a denominação de Longo (2007) – em

2. De acordo com Kopecky, Scherlis e Spirova (2009, p. 4, tradução nossa), “a patronagem de partido não necessariamente exclui o mérito como critério de seleção das pessoas, nem implica que os nomeados sejam exclusivamente correligionários ou eleitores do partido. Um partido pode decidir nomear pessoas com base em suas habilidades ou sem vínculos prévios com o partido governante, ou ambos. O que nossa definição sugere é que as nomeações de patronagem são feitas ‘sem constrangimentos para seguir o devido processo ou ser transparente’; em outras palavras, que os políticos têm liberdade para escolher o critério que baseará sua escolha para preencher posições no Estado.” No original: “*party patronage does not necessarily exclude merit as a criterion for personnel selection. Nor does it imply that appointees are exclusively party members or party voters. A party may decide to appoint people on the basis of their skills or people without previous linkages with the ruling party, or both. Rather, our definition suggests that patronage appointments are made ‘without any encumbrance in terms of due process or transparency’ or, in other words, that politicians have discretion to choose the criterion based on which they fill state positions*”. Para Grindle (2011, p. 21, tradução nossa), “a patronagem equivale ao processo de nomeação por meio de escolhas discrecionárias e são “acima de tudo, uma forma de recrutamento e promoção no serviço público, não uma categoria relativa ao desempenho ou competência. (...) A associação entre sistemas de patronagem e incompetência ou corrupção deve ser uma questão empírica, não assumido como prática inevitável.” No original: “*above all, a form of recruitment and advancement for public service, not a category of performance or competence. (...) The association of patronage systems with incompetence and corruption must be seen as an empirical question, not an assumption of inevitable practice*”. O único estudo que demonstra empiricamente uma correlação positiva entre nomeações políticas e pior desempenho das agências do governo é Lewis (2008), mas a análise é sobre a administração federal norte-americana.

nosso processo de desenvolvimento político, que se traduziu em diferentes formas de clientelismo e patronagem. A conexão entre nomeações e patrimonialismo acabou por retirar a *legitimidade* da esfera política como instância de controle e definição dos rumos das políticas públicas e, portanto, seu direito de definir os nomes que exercerão o comando político dos órgãos. Daí, em nossa tradição, não se considerar, por parte do eleitor, o controle político sobre a burocracia um instrumento indispensável à democracia e à preservação dos interesses e preferências do eleitorado (Pacheco, 2010; Olivieri, 2011).³ O cenário se mantém ainda porque carecemos de avaliação empírica sistemática sobre os efeitos da assim chamada politização do serviço público – nas diversas acepções que o termo politização possa assumir.

3 CARGOS DE CONFIANÇA, EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E QUALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De forma estilizada, há duas posições no debate sobre a relação entre burocracia de nomeação discricionária e política no Brasil. A primeira posição considera o espaço destinado ao “livre provimento” excessivamente amplo e indevidamente politizado, produzindo efeitos negativos sobre a capacidade de planejar e implementar boas políticas. Exemplo dessa perspectiva é Graef (2008; 2010), para quem

uma estrutura de confiança política muito alargada inevitavelmente desestrutura o funcionamento das organizações públicas, causa descontinuidade e ineficiência administrativa, além de constituir-se em elemento de permeabilidade excessiva que favorece os grupos de interesses e, até mesmo, a corrupção. A profissionalização da administração, essencial para sua modernização e melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação administrativa, implica necessariamente a redução da estrutura de cargos de direção providos por critérios de confiança política.⁴

Limitar de modo radical o espaço disponível para nomeações de membros externos às carreiras de Estado seria imperativo para ampliar a eficiência da gestão, por reduzir a influência de decisões particularistas dos políticos. Ademais, a alta rotatividade dos cargos decorrente das trocas políticas ensejadas por rearranjos das coalizões de governo reduziria a capacidade de planejar o ciclo de execução

3. Basta ver que são raras as discussões, no Brasil, sobre os mecanismos de controle congressional ou das instâncias legislativas subnacionais em torno do desempenho da burocracia. Como enfatizado por Olivieri (2011), “a história da relação entre política e burocracia no Brasil é contada em termos de oposições entre a racionalidade da política (distributiva) e a racionalidade da burocracia (eficiência), e entre a burocracia politizada (instrumentalizada pelo clientelismo ou capturada por grupos da sociedade) e a burocracia meritocrática (supostamente neutra)”. Pacheco (2010) desenvolve argumento similar.

4. Para Santos (2009), cujos argumentos estão bem próximos ao de Graef, “apesar das tentativas cosméticas de ‘enxugamento’, os cargos [de livre provimento] sempre foram numerosos e se tornaram moeda de troca na busca de apoio político por parte do governo, quando não se constituíram em mera apropriação clientelística, fisiológica ou nepotista de postos de trabalho. (...) As tentativas de fixar regras (...) foram ora tímidas, ora inefetivas, pela própria ausência de servidores com o perfil necessário para poderem promover a administração de quadros capazes de garantir a continuidade administrativa e reprimir a tendência ao clientelismo” (Santos, 2009, p. 11).

das políticas.⁵ O “loteamento de cargos” e sua utilização como “moeda de troca” sugere precisamente essa fusão entre particularismo e ineficiência decorrentes da politização ou partidarização da burocracia de confiança. Um exemplo empírico dessas implicações é apresentado por Borges e Coelho que, no capítulo 2 deste livro, indicam como a partidarização da burocracia, além de possíveis custos associados à seleção de pessoal pouco qualificado para os cargos, envolve a criação de estruturas desconexas e fragmentadas, que acabam por impossibilitar aos ministros e seus partidos controlar e coordenar de forma efetiva o processo de produção de políticas.

A segunda posição do debate sustenta que as nomeações discricionárias constituem canal relevante para atrair novos e bons quadros dirigentes à alta burocracia, reduzir ineficiência e inovar em estratégias de gestão (Pacheco, 2010).⁶ O argumento se alinha com as justificativas originárias para a criação dos cargos DAS, concebidos como um meio de o Estado atrair à gestão pública quadros de alta capacidade técnica (D’Araújo e Lameirão, 2009, capítulo 1). Esta também é a concepção dos cargos DAS apresentada no Plano Diretor para a Reforma do Estado, implementado a partir de 1995, que se constituiu em uma tentativa de mudança ambiciosa do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) na estrutura administrativa federal. Neste plano, o sistema de cargos DAS deveria se constituir em centro da administração gerencial por permitir recrutar quadros qualificados no setor privado ou público para desempenhar funções de direção, valendo-se da estrutura flexível de provimento (*op. cit.*, 2009, p.15).

A noção de “dirigente público”, utilizada por Pacheco (2010), Loureiro e Abrucio (2010) e Longo (2007), visa unificar e superar a concepção dualista entre política e burocracia, indicando ser a burocracia discricionária um nível do serviço público ocupado por funcionários com discricionariedade para tomar decisões atinentes à implementação das políticas, mas subordinados a um comando ou mandatário político (D’Araújo e Lameirão, 2009).⁷

As divergências teóricas sobre as implicações decorrentes de um alto grau de flexibilidade e discricionariedade para nomeações na burocracia estão enquadradas, como aqui mencionado, no debate gerado em torno da forma pela qual as nomeações foram apropriadas como clientelismo e patronagem pelo sistema político (Gaetani, 2002), características observadas de maneira ainda mais pronunciada nas burocracias subnacionais, menos estruturadas que a burocracia federal.

5. Em termos mais gerais, Diniz (1997) sustenta que a “intensa rotatividade das elites burocráticas” afeta negativamente a implementação das políticas públicas.

6. Ou, ainda, ser parte central da “função governativa” dos partidos, como é o argumento de Meneguello (1998, p. 36).

7. “O *policy maker* é definido por um modelo híbrido de atuação que conjuga características dos políticos e dos burocratas. Segundo essa perspectiva, o pano de fundo da ação dos *policy makers* é sempre político, de tal forma que eles são avaliados por dois critérios: o da responsabilidade política, vinculada à transparência e às consequências gerais de cada ato, e o de responsividade, ligada à efetividade da política pública adotada” (D’Araújo e Lameirão, 2009, p. 17).

A reação a este fenômeno foi ampliar a “reserva de mercado” (Gaetani, 2002) para servidores de carreira como anteparo às ingerências políticas indesejáveis, o que acabou por fomentar uma gradual polarização – talvez pouco realista – entre *servidores* e *não servidores de carreira*, embora não se saiba, empiricamente, as consequências da ampliação da fatia de cargos destinados aos servidores de carreira. Seja como for, ao funcionalismo de carreira se associa a ideia de maior neutralidade burocrática, orientação mais claramente motivada pela preservação da “coisa pública”, ao passo que servidores oriundos de fora do serviço público teriam sua atuação tinsada pela origem decorrente da preferência ideológica (e partidária) que, no limite, seria *fisiológica* (D’Araújo e Lameirão, 2011; Pacheco, 2010). Esta tensão é também discutida adiante neste volume, nos capítulos assinados por Borges e Coelho e por Lopez e Praça.

O grau de influência partidária sobre as nomeações em diferentes escalões da burocracia e suas implicações para o desenho e características das políticas constituem outra questão relevante. Trata-se de identificar, por um lado, se – e até onde – os partidos definem nomes de suas redes políticas no preenchimento dos quadros da burocracia e, por outro, a importância desses quadros para a formulação de políticas, embora o poder de nomear não deva ser naturalmente equacionado ao poder de desenhar as políticas.⁸ O debate remete à tradicional dicotomia entre nomeações motivadas por políticas públicas ou por cargos como um fim em si – a patronagem.⁹

Estudos clássicos e recentes apontam a histórica deficiência dos partidos políticos brasileiros para atuar como instâncias de formulação de projetos e políticas públicas. Remontam a Oliveira Vianna (1997) as análises que indicam a forte orientação partidária por patronagem em função do contexto de formação dos partidos, assim como os efeitos que estas marcas de origem exerceram sobre a atuação subsequente em relação aos cargos estatais.¹⁰ A inexistência de vínculos entre os partidos emergentes e bases societárias definidas fomentou a hipertrofia e ascendência da burocracia estatal independente do controle partidário no exercício do governo. Paralelamente, o Estado se tornou a fonte dos recursos de sobrevivência das agremiações, não pela via do controle dos cargos como meio de implementar políticas, mas pelo controle dos postos como recursos de poder *por si*, como patronagem.

8. Oferecemos subsídios empíricos a esta discussão ao longo dos capítulos deste livro.

9. A noção de patronagem tem conotações variadas e pode ser utilizada como distribuição de cargos para recompensar correligionários (uma forma de clientelismo) ou, em acepção mais ampla, como o processo de distribuição de cargos também para implementar políticas públicas. Lewis (2008) utiliza o termo *patronagem de políticas públicas* e *patronagem de cargos* para diferenciar as duas motivações. Aqui, o termo patronagem, sem qualificativo, indica a motivação por cargos como um fim em si.

10. Conforme também em Graham (1997).

Referindo-se aos partidos da democracia de 1946, Souza (1976, p. 37) menciona que

os partidos não puderam consolidar sua função governativa de elaboração e defesa de projetos de governo, [e] os burocratas desempenham nas áreas de decisão o papel que os partidos não exerceram. Por sua vez, o exercício da função governativa pela burocracia alija os partidos desse processo, relegando-os cada vez mais para a função de representantes de clientelas ou grupos particularistas na sociedade e reforçando suas práticas meramente reprodutoras de posições de poder – reeleição e conquista de recursos orçamentários necessários para tal.¹¹

Nesse quadro político,

os grupos de interesse e os partidos só podem exercer influência dentro dos parâmetros da política traçada pelo Executivo, introduzindo ajustamentos e correções *a posteriori* nas decisões estatais. É fácil inferir daí (...) que o campo de ação reservado aos partidos nessa estrutura é necessariamente limitado. Sem capacidade efetiva de participação na formulação de decisões de grande alcance social, e mais que isso, forçados a operar de uma maneira dispersa e mesmo deslegitimadora de seu papel como instituição política, o sistema de partidos não tem chances apreciáveis de se desenvolver: a estrutura centralizada de decisões confirma-se e se revigora em seu próprio funcionamento. O clientelismo, que a compatibiliza com o caráter formalmente democrático do sistema político, representa, assim, em sentido estrutural, a força e a fraqueza dos partidos (*op. cit.*, p. 37).

Leff (1977) identificou um cenário similar ao examinar a formulação das políticas econômicas desenvolvimentistas durante o mesmo período, com considerável autonomia dos órgãos governamentais e importância dos técnicos diante dos partidos, os quais apresentavam notória debilidade para desempenhar funções de agregação de interesses e formulação de projetos nacionais.

A atualização dessa perspectiva foi feita por Loureiro *et al.* (2010, p. 86) e Diniz (1997). Em linha com a análise de Souza (1976), sustentam haver, na redemocratização, esvaziamento da função governativa dos partidos, o que amplia ou mantém “o papel predominante da burocracia na formulação das

11. Sem assumirem caráter ideológico, diz Souza (1976), os partidos teriam sido forçados pelo centralismo estatal a “gravitar em torno das arenas distributiva e regulatória, o que diretamente as deslegitimava, associando-as quase exclusivamente ao clientelismo, à corrupção e à ineficiência” (Souza, 1976, p. 174). Embora restrita a casos europeus, Shefter (1977) apresenta uma discussão teórica mais geral sobre a relação entre processo de formação dos partidos e orientação em relação à obtenção de cargos da burocracia política.

políticas”.¹² Recentemente, soma-se a esses processos a consolidação de uma burocracia de especialistas no interior dos ministérios, ampliando a assimetria informacional entre estes e os partidos e reforçando a capacidade de formulação e decisão autônoma da burocracia à revelia dos representantes da esfera política.¹³

De qualquer modo, ainda sabe-se pouco sobre como efetivamente atuam políticos e burocratas no interior dos órgãos do Estado e como essa atuação se conecta com o funcionamento de nosso presidencialismo multipartidário.

4 A DIVISÃO DE CARGOS E A GOVERNABILIDADE

O presidencialismo multipartidário brasileiro requer negociação bem-sucedida para que o presidente consiga formar e manter coalizões partidárias majoritárias. Embora existam divergências quanto ao tipo e volume de recursos necessários para cimentar a coalizão de apoio, é consensual que a divisão de cargos, a alocação de verbas do orçamento, em suas diferentes formas (emendas parlamentares, alocação discricionária de recursos orçamentários sob a jurisdição dos ministérios

12. No argumento de Diniz (1997, p. 19) “os partidos foram esvaziados em seu papel de agregar demandas e transmiti-las às instâncias de formulação de políticas. Inseridos em sistemas políticos marcados por alto grau de centralização e pelo monopólio burocrático sobre as decisões, os partidos políticos tornaram-se tributários do poder estatal, destituídos que foram de funções governativas e, portanto, de capacidade efetiva de influir no processo decisório”. Diante disso, “consolidou-se a prática do enclausuramento burocrático da gestão governamental, cuja tendência é um estilo de atuação sem consulta às lideranças partidárias ou aos grupos de interesse. As políticas seriam formuladas sem a participação dos partidos”. O enfraquecimento dos partidos em relação à capacidade de formulação de políticas das burocracias executivas é um fenômeno identificado em outros contextos nacionais, como indicou Scherlis (2009): “a interpenetração entre Estados e partidos avançou a tal ponto que (...) nos dias de hoje o estudo dos partidos deve focar menos em sua relação, cada vez mais tênue, eventual e transitória, com a sociedade, e mais em sua relação com o Estado, que tem assumido importância crescente em termos de legitimidade e recursos organizacionais.” (*op. cit.*, p. 1, tradução nossa). No original: “*the interpenetration between states and parties has gone so far that, (...) nowadays the study of parties must be focused less on their relationships with society which have become increasingly loose, contingent, and temporal, and more on their relationship with the state, which has assumed an increased importance both in terms of legitimacy and organizational resources*”. Por isso, com base no argumento de Scherlis, “a ideia convencional segundo a qual empregos públicos são utilizados para recompensar ativistas partidários e, assim, manter e fortalecer as bases de um partido grande é desafiada pelo desenvolvimento recente no campo dos estudos partidários, cujos achados sugerem que partidos poderiam estar menos interessados em utilizar empregos como uma recompensa ou um atrativo para manter seguidores e mais preocupados em assegurar, ainda que preservando lealdades, a gestão eficiente das agências do Estado.” No original: “*the conventional idea that public jobs are used to reward party activists and so maintain and strengthen a large party on the ground is challenged by recent developments in the field of party organization studies. Recent findings suggest that parties might be less interested in using jobs as a reward or a payoff to sustaining a large rank and file and more concerned about securing a loyal but also efficient management of state offices*”. Argumento similar está em Peters e Pierre (2004). Para Mair (2003), tanto a redução no percentual de membros filiados a partidos quanto o aumento da complexidade das atividades de gestão nas agências públicas estimulam os partidos a definir nomes que vão além do seu círculo de correligionários, o que sugere mudanças na associação entre nomeações políticas e distribuição clientelística de cargos.

13. Válido também para o Congresso, onde a assessoria especializada ainda é pequena, embora crescente (Santos, 2014).

para estados e municípios), e o acordo sobre algumas políticas públicas são os recursos centrais para alcançar aquele objetivo.¹⁴

A relação entre gestão do orçamento, liberação de recursos e pertencimento à coalizão governista já recebeu atenção detalhada dos especialistas (Vasselai e Mignozzetti, 2014).

Apenas recentemente surgiram estudos que discutem, com perspectivas analíticas distintas, os vínculos entre nomeações para a burocracia discricionária, partidos políticos e processo de governo (Praça, Freitas e Hoepers, 2012; Vieira, 2013; Castro, 2013, cap. 3; D'Araújo e Lameirão, 2009).¹⁵

Os capítulos deste livro discutem direta ou indiretamente a relação entre ocupação de cargos e o processo de governo e, em seu conjunto, apresentam uma compreensão mais precisa sobre o papel relativo de cada ator, individual ou coletivo, no exercício do governo: gestores da alta burocracia, parlamentares, partidos, facções políticas, bancadas temáticas, Presidência da República. Indica-se que não há sentido unívoco na relação entre partidos e burocracia, porque eles variam em função dos tipos de políticas públicas, da estrutura burocrática dos órgãos e da natureza dos cargos ocupados. O espaço destinado à nomeação exclusivamente motivada por proximidade partidária *vis-à-vis* a capacidade técnica para desempenhar a função parece ocupar um espaço substancialmente menor que o volume total de cargos, mesmo se considerados apenas os cargos dos mais altos escalões. Esse cenário decorre de constrangimentos legais impostos à livre escolha política – caso da obrigação de que 75% dos ocupantes de cargos DAS 1 a 3 e 50% dos DAS-4 tenham vínculo com o serviço público –, de razões econômicas – o exercício da maioria dos cargos é circunscrito a uma cidade de alto custo, como Brasília – e, ainda, por imperativos da própria administração, que é o caso da gradual ampliação e especialização das burocracias ministeriais e crescimento da oferta de servidores de carreira qualificados para o exercício das funções superiores.

A despeito do espaço menor destinado à patronagem de partido, Praça, Freitas e Hoepers (2012), e Lopez, Bugarin e Bugarin, neste volume, confirmam de forma mais ampla que as mudanças interpartidárias e, em menor escala, intrapartidárias

14. Durante a redação deste texto, os jornais noticiam que a articulação política do governo Dilma retomou o processo de preenchimento dos cargos com base nas indicações partidárias, como forma de recuperar o apoio parlamentar e o controle da agenda no Congresso. O jornal Valor Econômico informa que, para conter a insatisfação e dissidência de parlamentares que integram a coalizão de governo, a Presidência da República tornou mais célere a definição dos nomes que ocuparão cerca de 1,2 mil cargos de confiança e cujo preenchimento é objeto de disputa política. De acordo com o periódico, [o ministro] "Eliseu Padilha é encarregado de negociar com os partidos que integram a base aliada uma planilha de 1,2 mil cargos do governo. Até agora [15/05/2015] foram publicados no 'Diário Oficial da União' cerca de 30, mas o ministro de dupla militância tem uma certeza: 'Voltou-se a ter alguma previsão do que vai acontecer [em plenário]', diz o ministro. Na manhã da última quarta-feira, Padilha cravou que a MP 664 seria aprovada com alguma coisa entre 276 e 278 votos. Foram 277" (Valor Econômico, 15/05/2015).

15. Isso apesar de a dificuldade de obtenção de dados mais precisos ser um obstáculo importante ao desenvolvimento da literatura sobre o tema.

no comando político dos ministérios (ministros) aumentam de forma relevante a rotatividade nos cargos de livre nomeação da alta burocracia. Os achados confirmam que os cargos são um importante canal para o exercício partidário ou faccional de poder, embora não necessariamente de políticas públicas.

O presidente é um ator central na política das nomeações. Os cargos são, por um lado, instrumentos dos partidos para levar adiante os interesses e acordos com grupos de pressão, e também um recurso da Presidência para controlar as ações dos parceiros da coalizão e as agências burocráticas.¹⁶ Pereira *et al.*, nesta coletânea, argumentam que uma das estratégias presidenciais utilizadas para supervisionar as principais decisões no âmbito dos ministérios é definir um nome de sua confiança para a Secretaria Executiva do ministério (SE), posição equivalente ao vice-ministro, responsável principalmente por fazer operar a máquina administrativa do órgão, *vis-à-vis* a atuação com caráter mais político-representativa do ministro. A nomeação desses “fiscais” é ainda mais utilizada em pastas cujo controle pertence a partidos que divergem mais da preferência do presidente e que executam políticas mais relevantes.

Todas essas dimensões do processo de preenchimento dos quadros da burocracia de livre provimento sugerem um cenário complexo do processo de divisão de poder. Este cenário se acentua devido à política executiva de nosso presidencialismo ter ministros duplamente responsivos ao presidente e ao seu partido/facção/bases eleitorais, e também devido à estrutura burocrática ser definida, na prática, ora pelo presidente, ora pelos diversos parceiros da coalizão. Combinam-se influências e preferências do próprio presidente, dos partidos da coalizão, dos interesses corporativos, das redes político-pessoais, da própria burocracia ministerial de carreira e dos ministros (Escobar-Lemmon *et al.*, 2011, Batista, 2014). A orientação programática turva dos partidos torna ainda mais difícil compreender as lógicas de nomeação, sua relação com o processo de governo e suas implicações sobre a gestão das políticas.

A despeito desta complexidade, as análises apresentadas no livro avançam na compreensão da força relativa desses atores e suas lógicas de ocupação dos cargos, bem como no estilo de funcionamento do Executivo. A literatura sobre processos decisórios em governos parlamentares construiu tipologias que os caracterizam com base na combinação de duas variáveis: a distribuição interna de poder e o grau de descentralização do processo decisório (Barbieri e Vercesi, 2013; Vercesi, 2012; Timmermans, 2003; Elgie, 1997; Laver e Shepsle, 1994; Blondel, 1988). Trata-se de saber *quem decide* (ouvindo quais atores) e *como se decide* (em que arenas são tomadas as decisões). Na tipologia de Laver e Shepsle (1994), há seis tipos de governo possíveis:

16. Para o desenvolvimento deste argumento, embora aplicado a um contexto institucional bem diverso, o norte-americano, ver Lewis (2008).

- *governo burocrático*: a composição da burocracia determina as políticas adotadas;
- *governo legislativo*: as decisões sobre políticas são tomadas pela legislatura;
- *governo do primeiro-ministro*: as preferências do primeiro-ministro determinam as políticas adotadas;
- *governo do partido*: partidos organizados, disciplinados e programáticos controlam as decisões políticas tomadas no âmbito dos ministérios;
- *governo do gabinete*: as decisões são tomadas coletivamente pelos parceiros da coalizão; e
- *governo ministerial*: as políticas adotadas por cada ministério refletem as preferências do respectivo ministro.

O Executivo federal brasileiro possui estrutura bastante centralizada, e as principais decisões são tomadas no núcleo da Presidência, seja esta institucional (órgãos da Presidência) ou o núcleo de governo (Presidência institucional, Fazenda e Planejamento). Nesse sentido, nem o modelo da autonomia ministerial (Laver e Shepsle, 1994), nem o do compartilhamento decisório parecem ser compatíveis com o nosso caso. Justificamos a seguir esta interpretação, com base em dados aqui apresentados e literatura recente sobre o tema.

A análise de Batista (2014, p. 183) concluiu que os ministérios são relevantes na formulação de proposições legislativas centrais ao governo: “ministros e partidos por trás desses ministérios influenciam as decisões do Executivo, de forma que controlar um ministério é um instrumento para acesso privilegiado sobre decisões importantes para o partido, e não simplesmente mais um cargo”. O argumento se reforça com a evidência apresentada por Gaylor e Rennó (2012), os quais indicam papel ativo dos ministérios na conformação da agenda do Executivo, e de Figueiredo e Limongi, que mostram a influência dos partidos da base na alocação orçamentária (Figueiredo e Limongi, 2008a).¹⁷ Sabe-se pouco, contudo, sobre como a política intraministerial é exercida, a exemplo da relação entre alta burocracia ministerial e o partido no comando político do ministério. A análise mais detida sobre a questão (Batista, 2014) sugere que o centralismo do núcleo do Executivo se concentra mais na formulação das políticas, e menos na distribuição da execução orçamentária. O argumento é compatível com os achados deste livro, segundo o

17. O argumento de Figueiredo e Limongi (2008a, p. 88) é o seguinte: “Qualquer que seja o modelo que se assuma do processo decisório no interior de uma coalizão, seja o modelo de Laver & Shepsle (em que ministros são quase ditadores em suas respectivas jurisdições), seja o modelo de decisões colegiadas, de alguma forma os partidos membros da coalizão participam da elaboração dessa agenda. Quando um partido ‘entra’ para o governo, cuja manifestação é dada pela pasta ministerial que passa a ocupar, não está apenas recebendo os benefícios e bônus dos cargos que distribui. Ser parte do governo implica responsabilidade por dirigir a política pública na área sob seu controle. Essa responsabilidade se estende ao Legislativo e não se resume a votar favoravelmente a uma agenda que lhe é imposta exogenamente”.

qual a capacidade de formulação dos partidos é baixa, a despeito de haver intensa luta por cargos no governo.

Certamente, a Presidência da República não acompanha e influi em todas as áreas de governo; exerce controle fino apenas sobre uma fração das decisões tomadas em diferentes ministérios. Trata-se, afinal, de um governo partilhado. Mas a ampliação institucional da Presidência ao longo do tempo é indicativa das ações visando dotá-la de maior controle sobre a produção legal dos ministérios, como indicou Lameirão no capítulo 5 deste livro e a análise de Llanos e Inácio (2014).

A Casa Civil, principal órgão de assessoramento às decisões do presidente da República, variou sua estrutura institucional ao longo dos governos, redefinindo os graus de centralização e controle presidencial em relação às nomeações para a alta burocracia (Ignácio, 2012; D'Araújo e Lameirão, 2011, anexo). O sentido da mudança é sinuoso mas inequívoco: maior capacidade de gestão e controle sobre as decisões tomadas em âmbito governamental. Embora a agenda do Executivo seja o resultado da barganha entre partidos da coalizão, o presidente se vale de seus recursos para imprimir suas preferências. A Casa Civil opera um controle fino na legislação enviada pelo Executivo ao Legislativo – ainda que não tenhamos um estudo sistemático sobre esse aspecto –, o que sugere um monitoramento importante exercido pelo núcleo da Presidência sobre as políticas propostas. Reforça esse padrão, tal como apontam os membros da alta burocracia entrevistados (capítulo 3 deste livro), o fato de os partidos não formularem uma agenda ministerial própria, sendo a maior parte delas mediada pelas burocracias ministeriais. Se no processo de montagem do orçamento se observa uma cadeia de delegação do presidente da Câmara dos Deputados, aos relatores setoriais e seus partidos (Figueiredo e Limongi, 2008b) essa influência não se desdobra, necessariamente, em conteúdos definidos para políticas a serem implementadas. Parece-nos que não há concentração da produção legislativa alta nos partidos do presidente, tal como as evidências apresentadas por Batista (2014), mas a estrutura de apoio à presidência, a Casa Civil, tem gradualmente ampliado a sua capacidade de analisar e influir nas matérias originadas dos ministérios.

Fator adicional de complexidade a dificultar a associação entre partidos e políticas ministeriais é a diversidade partidária ou grupos políticos no interior das pastas. O processo de ocupação partidária dos principais cargos de governo em cada pasta incorpora, frequentemente, diferentes partidos, o que indica maior complexidade na gestão das políticas intraministeriais. Mesmo quando se observam mudanças na composição partidária dos cargos, elas podem ser insuficientes para reorientar as políticas, dado que seu curso se vincula à estrutura dos orçamentos anuais e plurianuais. Portanto, talvez não seja apropriado inferir que o controle partidário de um ministério é suficiente para reorientar as políticas dele provenientes.

No capítulo 3 deste volume, Lopez e Praça argumentam que o papel dos cargos na construção de maiorias estáveis requer deslindar precisamente a política da divisão dos cargos infraministeriais. Em pelo menos duas dimensões, esse aspecto confere maior inteligibilidade aos arranjos político-partidários da coalizão. Primeiro, os cargos federais nos estados são disputados por bancadas regionais e conformam parcialmente os acordos de apoio legislativo à agenda presidencial. Segundo, a ausência de nomeações verticalizadas por um só partido. O fato mesmo de se observar que as nomeações para segundo e terceiro escalões são decisivas para consolidar a estabilidade do apoio da coalizão ao presidente atesta a relevância destes para o entendimento dos rumos do governo.

Presumir o comando unipartidário de um ministério, embora compatível com a desejada parcimônia dos modelos de análise, ofusca importantes dinâmicas e acordos entre partidos da base para compor a estrutura de poder do governo que subjazem em órgãos infraministeriais (Jefferson, 2006, cap. 8). Em apoio à relevância da importância das lutas políticas infraministeriais e intrapartidárias, constata-se a alta rotatividade dos nomeados que está associada às mudanças não partidárias no comando político dos ministérios, como demonstrado no primeiro capítulo desta coletânea.¹⁸

5 PARTIDOS, BUROCRACIA E POLITIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

A discussão sobre implicações da politização do serviço público é recorrente no debate sobre as nomeações da burocracia política na administração pública. Embora a politização assuma conotações e contornos diversos e possa variar em intensidade, o fato é que todos os serviços públicos permitem algum grau de politização da alta direção, por diferentes razões. Há situações em que a politização tem por objetivo ampliar o controle político sobre a implementação das políticas, e outras em que o objetivo é recompensar correligionários.

Embora caminhem muitas vezes juntas, a noção de politização e partidarização diferem, e a distinção é particularmente importante em sistemas com maior fragmentação (e complexidade) partidária, como é o nosso caso. Pode-se ter, simultaneamente, menor partidarização e maior politização na gestão. Basta, para tanto, assumir que as escolhas orientadas por critérios partidários sejam reduzidas *vis-à-vis* as escolhas por afinidades de preferências em *policies*. Graus de politização podem variar de forma independentemente do volume de escolhidos provenientes das carreiras do serviço público. As próprias carreiras de Estado da burocracia federal brasileira possuem clivagens ideológicas importantes, a exemplo dos *especialistas em políticas e gestão governamental*, os EPPGGs. Eles têm mesmo maior engajamento partidário

18. Argumento nesse sentido também está presente em Praça, Freitas e Hoepers (2012).

que frações dos nomeados de fora do serviço público. Enquanto politização diz mais das preferências, partidarização diz mais da adesão partidária.

Politizar pode significar também *exercer maior controle político sobre a gestão*. A politização pode ser ampliada, estendendo-se o escopo e estratégias de controle político sobre os funcionários de carreira, ou exercendo controle político sobre a nomeação (Peters e Pierre, 2004, p. 45). Pode retratar a inclusão de grupos com preferências e orientações ideológicas mais definidas. Marina Silva, ex-ministra do Meio Ambiente, nomeou representantes de organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas em sua gestão no ministério (Abers e Oliveira, 2014). O governo petista incorporou à burocracia política maior número de pessoas vinculadas aos movimentos sociais (D'Araujo e Lameirão, 2009). A própria forma de organizar a seleção competitiva para ingresso nas carreiras da burocracia é uma forma de politização, vez que as seleções nunca são neutras em relação aos perfis desejáveis, que se persegue definindo características do processo seletivo.

Então, politizar pode significar aumentar o controle e supervisão sobre o rumo das políticas, ou nomear pessoas com base em afinidades partidárias, ou ainda exercitar a patronagem para fins de patrimonialização. Todas essas dimensões integram o processo de construção de uma burocracia política. Não há relação necessária, ainda que frequentemente possa haver associação entre politização, patronagem e clientelismo político. No contexto brasileiro, como indicou Pacheco (2010), a noção de profissionalização se associou à estruturação de carreiras, e a de mérito se construiu como oposição à interferência clientelística da política no uso dos cargos – e, em decorrência, associa-se à *independência da burocracia* em relação à política. Contudo, ainda com Pacheco (2010, p. 289)

a dimensão política é salutar e desejável, e sua negação é arma de visões tecnocráticas e/ou autoritárias. No presidencialismo de coalizão, como o brasileiro, a politização da burocracia aparece ainda para garantir o apoio congressional ao presidente, através de negociação de acordo sobre Pastas e cargos de ministros – o que leva a problemas para a representação democrática, pois esses apoios não são articulados programaticamente. Mas daí não decorre necessariamente o uso da máquina para fins privados. Outras dimensões vão além da busca de apoio congressional (...).

Como Sorauf (1959, p. 123) apontou em meados do século passado, partidos não são estruturas monolíticas, e os cargos podem servir a fins variados, em função de motivações contextuais – como recompensas e patronagem partidária, como instrumentos de controle sobre as políticas públicas, e como canais de ascensão para especialistas em áreas técnicas, para citar alguns.

Essas diferenças foram ressaltadas por diversos estudos empíricos (Kopecky, Scherlis, Spirova, 2009; Scherlis, 2009). Os capítulos a seguir sugerem essa variação para o caso do Brasil. De qualquer modo, há um longo caminho a ser percorrido

para avançarmos na compreensão de pelo menos duas questões centrais do processo de politização, a saber: por que a politização varia entre agências e como elas influenciam a gestão destas agências. Estas questões denotam a tensão permanente do Executivo no processo de gestão: como controlar a burocracia e ao mesmo tempo preservar sua eficiência e qualidade.

As implicações mais importantes da politização talvez sejam as menos consideradas no debate. Em primeiro lugar, as implicações da rotatividade sobre a capacidade de planejar e implementar políticas públicas. Independentemente da origem dos servidores ou do volume de nomeados com conexões político-partidárias, altas taxas de rotatividade propiciadas pela atual estrutura de nomeações tendem a reduzir o desempenho das agências, a capacidade de implementar políticas e, em última instância, a própria capacidade de aferir a eficiência com que as agências atuam. Em segundo lugar, ao ampliar o espaço das nomeações discricionárias que não estão conectadas diretamente com estruturas de mérito e desempenho de servidores individuais, os sinais emitidos para a burocracia de carreira são de desincentivo à especialização e melhor desempenho individual. O desincentivo decorre mais da estrutura de seleção, discricionária. Nesse sentido, os efeitos são indiretos, e talvez mais importantes que a verificação simples sobre o espaço relativo das nomeações que são dedicadas aos servidores de carreira *vis-à-vis* os demais (Bertelli e Lewis, 2013; Richardson; Clinton e Lewis, 2015; Lewis, 2008).

6 CARGOS, INTERESSES ECONÔMICOS E CORRUPÇÃO

Grande parte do debate e das premissas embutidas nos argumentos sobre efeitos negativos da partidarização ou politização da burocracia de livre nomeação advém da generalização de dinâmicas dominantes em alguns setores da gestão do Estado. Este é o caso do vínculo frequentemente estabelecido entre nomeações para a máquina pública e desvio de recursos e outras práticas ilícitas. Corrupção e nomeações de confiança naturalmente se associam porque a prática corrupta é, em um dos lados, gestada por nomeados que ocupam posições de poder no aparato estatal. O controle sobre as nomeações é, nesse sentido, aspecto fundamental na relação com a corrupção, seja para coibi-la, seja para praticá-la. Em nosso sistema, há importantes incentivos institucionais para que os cargos funcionem como mecanismo de extração de recursos públicos ou privados, via doação de empresas, para partidos. É recorrente observar que a origem de alguns dos maiores escândalos de corrupção reside nas nomeações partidárias para posições-chave na estrutura estatal ou de estatais. Os principais “escândalos” de corrupção denunciados nos últimos anos foram orquestrados a partir do controle partidário de cargos de confiança em empresas estatais.

Os depoimentos de experientes membros da alta burocracia – muitos deles secretários executivos das carreiras de Estado – enfatizam que a luta por cargos em alguns setores do governo foi, gradualmente, assumindo conotação mais econômica entre os partidos. É sintomático que o controle de cargos de ordenação de despesa e realização de contratos governamentais¹⁹ sejam tão disputados na Esplanada. Contudo, parece-nos que é no âmbito das empresas estatais, no setor menos sujeito à transparência pública e ao escrutínio dos órgãos de controle da burocracia, que a conexão entre política, extração de recursos públicos e partidos é mais intensa. A descrição do ex-deputado Roberto Jefferson, com generalização talvez excessiva,²⁰ é um exemplo da importância da dimensão econômica na luta por cargos:

no Brasil, as nomeações políticas para diretorias de estatais sempre tiveram o objetivo de fazer caixa para o partido. Por isso os políticos disputam com unhas e dentes a ocupação de cargos em todos os níveis de governo. (...) Todos os partidos políticos disputam cargos para estabelecer relações com as empresas que trabalham para as estatais e conseguir doações (Jefferson, 2006, p. 201).

Embora motivos econômicos perpassem as lutas de poder por todos os setores da Esplanada, sua intensidade varia e, no caso das estatais, assume uma relevância que acaba por se tornar epicentro dos mais amplos registros de corrupção organizada. Ademais, tais fatos estimulam no imaginário coletivo a percepção de que há uma conexão necessária entre nomeações oriundas do espectro partidário e interesses econômicos, para além das empresas estatais, em todos os demais setores da administração federal. Tal percepção pode ser razoável, mas certamente é exagerada. Esperamos que os artigos aqui ajudem a calibrar a compreensão da política das nomeações para os cargos de confiança federais.

7 ESTRUTURA DO LIVRO

Os capítulos a seguir discutem as questões aqui apresentadas, amparadas por dados empíricos e originais.

No capítulo 1, Lopez, Bugarin e Bugarin apresentam dados sobre rotatividade dos cargos DAS e avaliam alguns condicionantes políticos da rotatividade. Além de indicarem as diferenças de rotatividade entre os diferentes níveis da hierarquia, os autores demonstram o efeito importante das mudanças partidárias e faccionais para as alterações produzidas nos quadros da burocracia de alto e médio escalões.

19. Nos termos do próprio Jefferson (2006, p. 209), “aqueles cargos com volume maior de contratos gerenciados e, portanto, com maior potencial de fazer caixa”. Ainda com base no depoimento pessoal de Jefferson, deve-se lembrar que “a capacidade de privilegiar amigos ou prejudicar inimigos também conta” (*op. cit.*, p. 209).

20. Afinal, como sugere o próprio ex-deputado algumas páginas adiante, ao discutir a ocupação de cargos nas estatais: “para alguns políticos, o cargo é também uma forma de ganhar visibilidade diante do eleitor e, assim, facilitar o caminho para as urnas, na eleição seguinte. Para outros, é uma forma de implementar um projeto, uma determinada política pública” (*op. cit.*, p. 210).

No capítulo 2, Borges e Coelho procedem a uma análise comparada minuciosa do processo de constituição e reprodução da burocracia política em ministérios (Ciência, Tecnologia e Inovação, e Integração Nacional) responsáveis por políticas públicas bem distintas. Os autores apontam as condições e implicações da formação de burocracias mais insuladas e institucionalizadas *vis-à-vis* setores mais suscetíveis à ingerência político-partidária. A análise permite compreender a relação entre, de um lado, a dinâmica das nomeações e, de outro lado como estas refletem as disputas constitutivas de nosso presidencialismo de coalizão e da estrutura federativa do país. O capítulo indica que a natureza dos cargos DAS ofertados condicionam a demanda política por eles, o que acaba por se refletir em graus diferentes de politização dos órgãos da administração.

No capítulo 3, Lopez e Praça investigam as lógicas que norteiam a política de nomeação dos cargos de confiança e os principais critérios – partidários e não partidários – que regem a divisão inter e intraministerial do poder administrativo. O argumento sugere a complexidade e a fragmentação dos espaços de poder, as quais tornam a análise do jogo partidário e das influências políticas sobre a alta burocracia irreduzível à análise sobre divisão de pastas ministeriais e tamanhos de bancadas no Congresso. O texto reforça também argumento já presente na literatura sobre a política brasileira: a força do regionalismo. Contudo, a ênfase se dirige à importância dos cargos federais nos estados da Federação.

O capítulo 4, de Pereira, Praça, Batista e Lopez, debate e testa alguns dos condicionantes da escolha para um dos principais cargos da administração federal: a Secretaria Executiva dos ministérios. Procura-se analisar a relação destas escolhas com o jogo de delegação e monitoramento envolvendo o presidente e os partidos da base aliada. O texto testa três dimensões a constranger a decisão presidencial quanto a interferir na definição da Secretaria Executiva: *i)* a distância ideológica entre os partidos políticos da coalizão de governo; *ii)* a saliência/relevância das pastas; e *iii)* a dimensão de cada bancada partidária. O capítulo demonstra que, efetivamente, o presidente utiliza parte das nomeações para este cargo visando minimizar riscos de que partidos da coalizão adotem políticas que se desviem da preferência presidencial.

Fecha o livro o capítulo assinado por Camila Lameirão, que volta-se para a estrutura responsável, no Executivo, por gerir e consolidar o processo de divisão e ocupação dos cargos da burocracia: a Presidência institucional e, em particular, a Casa Civil. Analisam-se ali os arranjos de coordenação política no decorrer dos governos FHC e Lula. A condução da articulação política de ambos passou a incorporar novas estruturas e atores, refletindo mudanças nas estratégias inicialmente privilegiadas pelos presidentes para lidar com o Legislativo. Em decorrência, houve maior concessão aos partidos da base aliada de um espaço na Presidência encarregado de mediar, no Congresso, o relacionamento do presidente e do governo com a coalizão. Nos termos de Lameirão,

para expandir e galvanizar o suporte da base partidária de apoio parlamentar, os presidentes não apenas ampliaram a representação desta coalizão nos cargos ministeriais (em comparação ao contexto anterior), mas, ao mesmo tempo, realizaram mudanças estruturais na Presidência que promoveram a participação de atores que não compunham seu círculo íntimo de assessores na condução da coordenação política do governo.²¹

Os resultados apresentados por esse conjunto de textos nos permitem acessar, ainda de forma tentativa, esta dimensão crucial do exercício do governo, a divisão dos cargos, e sugerem uma agenda com relevantes questões de pesquisa sobre a relação entre burocracia, partidos e política. Também permitem debater as implicações do presidencialismo multipartidário sobre o ciclo das políticas públicas, em um cenário no qual a burocracia de nomeação discricionária ocupa papel central.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; OLIVEIRA, M. **ONGs, partidos e o governo do PT: imbricações vistas através da nomeação de ativistas da sociedade civil no Ministério do Meio Ambiente (2003-2012)**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, ago. 2014, Brasília, Distrito Federal. Acesso em 26/05/2015. Disponível em: <<http://goo.gl/g2J1xG>>. Acesso em 26/05/2015.

AMES, B.; CARRERAS, M.; SCHWARTZ, C. Reflections on the future of Latin American Political Science. In: KINGSTONE, P.; YASHA, D. (Eds.). **Routledge handbook in Latin America Handbook**. London: Routledge, 2012.

BARBIERI, C.; VERCESI, M. The cabinet: a viable definition and its composition in view of a comparative analysis. **Government and Opposition**, v. 48, n. 4, p. 526 - 547, 2013.

BATISTA, M. **O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2014.

BERTELLI, A.; LEWIS, D. E. Policy influence, agency-specific expertise, and exit in the federal service. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 23, n. 2, p. 223 - 245, 2013.

BLONDEL, J. Cabinet structures and decision-making processes in Europe. **European Journal of Political Research**, v. 16, p. 115-23, 1988.

21. A reforçar este argumento, nota-se que, durante o segundo mandato Dilma, foi feito movimento similar: incorporou-se à coordenação política do governo tanto o ex-ministro da Aviação Civil Eliseu Padilha quanto o vice-presidente da República Michel Temer, ambos filiados ao PMDB, como forma de arrefecer o movimento de indisciplina parlamentar dos integrantes da base de apoio ao governo. Ver, entre outros: Governo começa a preencher cargos. Valor Econômico, São Paulo, p. A5, 15 de maio de 2015.

CASTRO, C. **Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: o estado como ator heterogêneo**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

D'ARAUJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo Lula. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.) **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

DUNLEAVY, P. **Democracy, bureaucracy and public policy**. Nova York: Prentice Hall, 1991.

ELGIE, R. Models of executive politics: a framework for the study of executive power relations in parliamentary and semi-presidential regimes. **Political Studies**, v. 45, p. 217 - 231, 1997.

ESCOBAR-LEMMON, M. *et al.* **What explains executive success in the Legislature? Disaggregating the Executive to examine ministers' Legislative "Batting Averages" in Latin America**. Texto apresentado no seminário da American Political Science Association, Washington, 1 a 4 de setembro, 2011.

FIGUEIREDO, A. Executivo e burocracia. In: Martins, C. (Org.). **Horizonte das ciências sociais no Brasil: ciência política**. São Paulo, Anpocs, 2010. p. 191-216.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Eds.). **Legislativos em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008a.

_____. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008b.

GAETANI, F. Com quem governar? Dilemas da montagem de equipe no governo federal. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanco da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília: MP, 2002.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. 2014. **Behind closed doors: authorship of government legislative proposals in multiparty presidential systems**. In: IPSA WORLD CONGRESS, jul. 2012, Madrid, Espanha. Disponível em: <<http://goo.gl/YC2dzE>>.

GRAEF, A. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. **Res Pvblica**, v. 7, n. 2, p. 61-72, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/nf9R1G>>.

_____. Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. **Res pública**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 7-24, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/oo6xVn>>.

GRAHAM, R. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

GRINDLE, M. **Jobs for the boys: patronage and the State in comparative perspective**. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

HUBER, J.; SHIPAN, C. **Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy**. Nova York: Cambridge University Press, 2002.

IGNÁCIO, M. **Coalition governments and the institutional development of the Presidency in Brazil**. Texto apresentado em Seminário Especial no Latin American Centre, Universidade de Oxford, 2012.

KOPECKY, P.; SCHERLIS, G.; SPIROVA M. **Conceptualizing and measuring patronage**. Mexico: Ipsa, 2009. (Working Paper, n. 25).

JEFFERSON, R. **Nervos de aço: depoimento a Luciano Trigo**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

LAVER, M.; SHEPSLE, K. (Eds.). **Cabinet ministers and parliamentary governments**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

LEFF, N. **Política econômica e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1977.

LEWIS, D. **The politics of Presidential appointments: political control and bureaucratic performance**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

LLANOS, M.; Inácio, M. **The Institutional Presidency from a comparative perspective: Argentina and Brazil since the 1980s**. Hamburgo: Giga, 2014. (Working Paper, n. 259). Disponível em: <<http://goo.gl/OZPdVl>>. Acesso em: 16/03/2015.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade: a gestão de pessoas no setor público**. São Paulo: Fundap, 2007.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre burocracia e grupos de interesse no Brasil. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MAIR, P. Political parties and democracy: what sort of future? **Central European Political Science Review**, v. 4 - 13, n. 6 - 20, 2003.

MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz & Terra, 1998.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395 – 1424, set./out. 2011.

PACHECO, R. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PETERS, G; PIERRE, J. **Politicization of the civil service in comparative perspective**. London: Routledge, 2004.

PRACA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 94, Nov., 2012.

RICHARDSON, M.; CLINTON, J.; LEWIS, D. **Characterizing responsiveness in the modern administrative state**. *In*: ENCONTRO ANUAL DA MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, abr. 2015, Chicago.

SANTOS, F. **O legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1958).

SANTOS, L. A. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 1, p. 5-28, 2009.

SCHERLIS, G. **Political appointments and party organization in Argentina: building parties as governmental networks**. *In*: CONGRESSO MUNDIAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 21., jul. 2009, Santiago, Chile.

SHEFTER, M. Party and patronage: Germany, England and Italy. **Politics e Society**, n. 7, p. 403 - 451, 1977.

SORAUF, F. Patronage and party. **Journal of Midwest Political Science Assocation**, v. 3, n. 2, maio, p. 115 - 126, 1959.

SOUZA, M. C. C. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

TIMMERMAN, A. **Standing apart and sitting together: enforcing coalition agreements in multiparty systems**. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA ESPANHA. 2003, Barcelona.

VASSELAI, F.; MIGNOZZETTI, U. O efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar e a dimensão temporal: velhas teses, novos testes. **Dados**, v. 57, n. 3, p. 817-853, 2014.

VERCESI, M. Cabinets and decision-making processes: re-assessing the literature. **Journal of Comparative Politics**, v. 5, n. 2, p. 4-27, 2012.

VIANNA, O. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1997.

VIEIRA, M. **Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

MUDANÇAS POLÍTICO-PARTIDÁRIAS E ROTATIVIDADE DOS CARGOS DE CONFIANÇA (1999-2013)¹

Felix Lopez²
Maurício Bugarin³
Karina Bugarin⁴

1 INTRODUÇÃO

Os cargos de confiança da administração pública federal (DAS) são um dos principais recursos de poder do presidente da República. A prerrogativa de nomear para a alta burocracia política, sem controles congressuais relevantes, dá ao chefe do Executivo maior liberdade para escolher nomes que estarão à frente da implementação da agenda de governo e, a depender de sua habilidade política, lhe permite imprimir maior unidade de ação à sua coalizão.⁵ Dessa perspectiva, compreender a relação entre mudanças políticas e alternância dos quadros de livre nomeação permite analisar de um novo ângulo o processo de construção e gerência da coalizão dos governos multipartidários, que se tornaram a norma desde a redemocratização.

Neste capítulo discutimos alguns condicionantes políticos e partidários da variação na rotatividade dos cargos. Para tanto, testamos algumas hipóteses sobre os efeitos das mudanças partidárias, das mudanças faccionais e das mudanças ideológicas sobre as taxas de rotatividade dos quadros da burocracia de livre nomeação dos ministérios, em diferentes governos. A análise se baseia em dados que identificam,

1. Resultados preliminares deste texto foram apresentados no seminário temático “Estudos legislativos: avanços e perspectivas” durante o XXXVI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), no Seminário do Economics and Politics Research Group (EPRG), da Universidade de Brasília (UnB) e na II International Conference on Presidential Studies and Presidentialism, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Agradecemos a todos os debatedores e comentadores, em especial a Acir Almeida, Christian Lehmann, Danilo Coelho, Daniel Cerqueira, Carlos Pereira, Lucio Rennó, Maurício Moya e Timothy Power. Agradecemos a César Zucco Junior pela disponibilização dos dados referentes à ideologia dos partidos e presidentes brasileiros. Versões anteriores de partes deste texto foram publicados em Lopez, Bugarin e Bugarin (2014a; 2014b). Agradecemos ainda o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Os autores são os únicos responsáveis por eventuais erros, omissões e comentários apresentados neste texto.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Professor do Departamento de Economia da UnB.

4. Pesquisadora associada ao EPGR.

5. É preciso considerar, contudo, que apenas para os cargos 5 e 6 há consulta formal obrigatória ao presidente da República, embora este possa influenciar as decisões em outros níveis. Os DAS 5 e 6 correspondem a aproximadamente 6% do total dos 23 mil cargos (em 2013).

anualmente, os ocupantes dos cargos de confiança federais entre 1999-2013 e a alternância de ministros e partidos ocorrida no mesmo período.

Em Lopez, Bugarin e Bugarin (2014a), descrevemos alguns padrões da rotatividade dos cargos DAS de 1999 a 2013 e indicamos que: *i)* há uma taxa média anual de rotatividade no conjunto da gestão federal de aproximadamente 30%; *ii)* os cargos em posições mais altas da hierarquia (DAS 4, 5 e 6) apresentam taxas de rotatividade superiores aos DAS 1, 2 e 3; *iii)* a rotatividade é superior no primeiro ano dos mandatos de um presidente e cai continuamente nos anos subsequentes; *iv)* a rotatividade dos cargos na área econômica é inferior à observada na área social; e *v)* a maior parte dos nomeados para ocupar cargos de DAS, de forma geral, é oriunda do serviço público federal, embora a proporção diminua à medida que se amplia a hierarquia dos cargos. Esses resultados são um pano de fundo relevante para a análise empreendida nas próximas seções do texto.

2 CARGOS DE CONFIANÇA, BUROCRACIA, COALIZÕES E PARTIDOS

A literatura comparada aponta que a politização de uma parte do serviço público ocorre em todos os sistemas políticos, embora varie a intensidade (Peters e Pierre, 2004). A politização pode decorrer de motivações bastante diferentes, indo desde o interesse em recompensar correligionários até as escolhas que visam implementar políticas de forma eficiente (Peters e Pierre, 2004, p. 2). Empiricamente, é difícil discernir entre essas motivações. Por isso, preferimos nos referir à politização como o processo de preenchimento dos quadros da alta burocracia por meio de nomeações baseadas em escolhas discricionárias (Grindle, 2011), sem pressupor associações entre características dos nomeados e implicações para a gestão pública, tendo em vista a carência de análises empíricas sobre a questão. Entretanto, é comum se enquadrar normativamente a discussão sobre a politização da burocracia. Pode-se interpretá-la como “o exercício do governo partidário” (Figueiredo, 2010) ou, em conotação negativa, retratá-la como substituição de uma “competência neutra” (Kaufman, 1956), por competências que, sendo politicamente motivadas, são tecnicamente inferiores. No caso do Brasil, é usual a ênfase sobre a segunda perspectiva (Pacheco, 2010), sobretudo quando se trata de escolhas de nomeados provenientes de fora do serviço público. Independentemente da adequação empírica nas percepções socialmente difundidas sobre a relação entre burocracia e política no Brasil, o volume de nomeações e a influência dos partidos políticos em cargos de diferentes níveis hierárquicos carregam traços de nossa formação política e dos incentivos de nosso modelo político-institucional.

As regras do sistema eleitoral incentivam estratégias localistas e distributivistas dos parlamentares, e o controle do cargo permite alocar recursos para bases eleitorais. Ainda mais porque há forte centralização, no Executivo federal, do uso discricionário sobre a alocação ou distribuição de serviços, o que confere poder na execução de programas àquele que tem ascendência sobre alguns cargos.

O federalismo em três níveis, mas com desenho das políticas e a decisão sobre a alocação de recursos orçamentários centralizada no âmbito federal, potencializa o papel do controle de espaços de poder como estratégia para influir em políticas e decisões na arena política subnacional. É sintomática a cobiça por controle de cargos federais alocados fora da capital federal.⁶

A fragmentação partidária aumenta a competição por cargos, por haver maior diversidade de lideranças políticas dispostas ao controle de posições de alto escalão na burocracia. Ademais, como ressaltou Blondel (1995), sistemas políticos cujo controle partidário sobre as preferências e as ações dos parlamentares é institucionalmente frágil tornam a demanda por patronagem maior, por ser um recurso para manter a disciplina dos correligionários.

Em perspectiva histórica, Meneguello (1998) e Souza (1976) indicaram que o processo de institucionalização dos partidos políticos no Brasil não espelhou demandas de grupos societários específicos. Os partidos nasceram e ganharam força dentro do aparato do Estado, onde encontram a maior parte de seus recursos de organização, passando a vislumbrar na obtenção de cargos e no controle de recursos do Estado um de seus principais meios de reprodução (Meneguello, 1998).⁷ Ressalte-se que, no processo de formação da estrutura partidária, a ocupação dos cargos baseadas em mobilização de redes pessoais ocupou lugar de proa. Esta dinâmica remonta ao processo formativo de nossas instituições político-administrativas e sua importância se cristalizou na própria noção de confiança, que a linguagem comum associou aos cargos de livre provimento existentes da administração. Aqui, é interessante destacar concepções que consideram nomeações baseadas em redes de confiança – pessoal e/ou política – indispensáveis para pôr em marcha novas políticas públicas, diferente de concepções sobre sistemas administrativos nos quais a mudança nas orientações das políticas públicas não requer modificar os quadros da burocracia política.⁸

6. Conforme indicam as entrevistas realizadas com líderes partidários, secretários-executivos e membros da alta burocracia federal, como apresentado no capítulo 3 deste livro. Cabe aqui ressaltar que a estrutura federativa é um componente distinto das regras do sistema eleitoral, apesar de complementar a ele. Seria possível pensar em sistema federativo tal como o atual com um sistema eleitoral com estímulo menor ao distributivismo.

7. Scherlis (2009) recorre ao mesmo argumento de Meneguello (1998) para indicar o movimento recente dos partidos políticos argentinos em direção ao controle de recursos do Estado. Na Argentina, “a aguda derrocada dos partidos como instâncias representativas parece ter fomentado o entrenchamento destes dentro das estruturas do Estado” (No original: “the sharp debacle of parties as representative entities seems to have given rise to their increasing entrenchment within state structures”). É oportuno aqui lembrar, por reforçar o argumento, a tese de Maria do Carmo Campello de Souza (1976), que indicou a fraqueza programática e ideológica de nossos partidos um processo historicamente decorrente do papel centralizador que o Estado e o poder Executivo desempenharam na esfera político-parlamentar.

8. Vale aqui indicar que o Decreto nº 2.407/1987 e, posteriormente, a Constituição Federal de 1988 tinham por objetivo reduzir radicalmente o sistema de provimento por meio de “cargos em comissão” baseados nas indicações “de confiança”, que seriam quase integralmente substituídos por funções destinadas aos servidores da carreira. As *funções de confiança* deveriam ir se restringindo a “cargos de natureza especial, chefes de gabinete e alguns assessores diretos”, em decorrência do processo de preenchimento dos cargos DAS por funcionários de carreira. A ideia, contudo, não prosperou na administração federal (Graef, 2010; 2008).

Por fim, há uma razão central para a disputa por cargos: estes representam um dos principais meios para os agentes políticos levarem adiante suas preferências em políticas públicas. Conseguir emplacar indicações é uma estratégia política crucial.

Por essas razões, a luta política para o controle de cargos assume proporções tão relevantes no país. E, em ambiente de grande diversidade partidária e clivagens faccionais, equacionar a divisão de poder entre partidos e, ao mesmo tempo, preservar o rumo desejado para as políticas públicas é um dos principais desafios do presidente. Em outros termos, trata-se de se obter um arranjo satisfatório entre delegar direitos de indicar nomes para a burocracia e preservar a responsividade dos diferentes setores da burocracia ao núcleo duro governamental (Moe, 1993).⁹

Embora se adote de forma recorrente a terminologia partidária para lidar com a lógica de divisão e ocupação dos cargos, é importante ressaltar o papel desempenhado por bancadas regionais ou temáticas (Cardoso, 2006; Abranches, 1988),¹⁰ bem como de princípios extrapartidários, mas politicamente relevantes, para a formação dos grupos político-partidários da capital federal. Ao utilizar exclusivamente a gramática partidária e o partido como unidades analíticas para compreender os arranjos de coalizão celebrados entre o presidente e seus apoiadores, se ofusca a relevância de outras formas de agrupamento político na divisão e montagem dos quadros de alto escalão. Os partidos são cruciais para dar sentido aos arranjos de poder em alguns níveis da análise; em outros podem mascarar dinâmicas cuja explicação decorre de outras clivagens (Praça, 2012; entrevistas pessoais com secretários-executivos).¹¹ A necessidade de incorporar dimensões não partidárias para deslindar critérios de divisão dos cargos e dar sentido aos arranjos do poder foi experimentada e descrita pelo ex-presidente Cardoso:¹²

9. Como anotou o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (2006, p. 234-235), este é o “nó górdio a desatar” da montagem de um governo.

10. Um retrato do xadrez partidário, regionalista e faccional a ser considerado na composição dos ministérios está em Cardoso, em particular, na seção “sobre partidos, negociações e sapos engolidos”: “Os dois peemedebistas escolhidos [para dois ministérios] eram do Sul, dando margem a demandas regionalistas: como fica o Nordeste, onde o PMDB [Partido do Movimento Democrático Brasileiro] e o PFL [Partido da Frente Liberal] têm tanta presença? Nas conversas com o PFL, eu escolherei um pernambucano para o Ministério e agora, para contentar o PMDB, a proposta era incluir um paraibano. Mas aí como ficaria a Bahia, que pretendia o Ministério dos Transportes, se este fosse, como ocorreu, atribuído ao PMDB do Rio Grande do Sul?” (2006, p. 266). No bojo desse debate sobre regionalismos, facções e pressões por cargos, seria preciso discutir o papel que a criação de novas estruturas estatais ocupa no processo de concessão aos diferentes grupos partidários. O próprio presidente Cardoso indica, mais de uma vez, a criação de secretarias de governo (quando não ministérios) para reequilibrar a balança de poder entre facções políticas ou atender políticos desalojados do poder após as eleições. O papel que grupos e bancadas regionais desempenham nas negociações para montagem da coalizão foi ressaltado especialmente por Abranches (1988).

11. No âmbito do projeto que deu origem a este livro, foram realizadas entrevistas presenciais (exceto duas, que foram por teleconferência) durante o ano de 2013, com duração média de cinquenta minutos, roteiro parcialmente estruturado, ao modo de um questionário, e realizadas em local definido previamente pelo entrevistado. Sempre que permitido, a entrevista era gravada, mediante compromisso de sigilo e anonimato. Além de secretários-executivos, foram entrevistados outros membros da alta burocracia federal e lideranças partidárias, totalizando 45 entrevistas. A análise destas é feita no capítulo 3 desta publicação.

12. A questão é debatida no capítulo 3 deste livro.

temos um sistema representativo cuja “representação”, quando chega a se organizar, é pós-eleições. [Nessa] forma estranha de representação “pós-voto” (...) o jogo político entre Legislativo e Executivo se torna muito mais volátil (...) do que nas situações nas quais os partidos têm maior tradição e capacidade de controlar o comportamento dos parlamentares. E pela mesma razão que a negociação política, ainda que legítima, aparece aos olhos do público como uma negociação “de balcão”: ela se dá quase individualmente ou, no caso das “frentes parlamentares”, juntando deputados que podem ir por exemplo, do PT [Partido dos Trabalhadores] ao PP [Partido Progressista], unidos em situações específicas ao redor do mesmo propósito. Os próprios líderes partidários tornam-se cada vez mais partes de uma correia de transmissão de demandas individuais dos parlamentares ao Executivo do que guias políticos de seus liderados. Muitas análises incorrem em simplificações ao tomar as legendas por partidos e considerá-los, em bloco, “de esquerda” ou “de direita” ou até como “governistas” e “oposicionistas” (Cardoso, 2006, p. 243).¹³

Com base nessa questão sobre as conexões entre cargos e arranjos políticos e partidários, as próximas seções do capítulo apresentam dados e análises sobre dinâmicas de ocupação dos quadros da burocracia e taxas de rotatividade entre nomeados.

3 CRITÉRIOS DE MENSURAÇÃO DA ROTATIVIDADE E ANÁLISE DESCRITIVA¹⁴

A base de dados utilizada nesta e na próxima seção inclui a situação funcional detalhada de cada funcionário que estava ocupando cargo de DAS ao término do mês de dezembro de cada ano, de 1999 a 2013, e foi construída a partir do sistema que gerencia informações sobre o funcionalismo público federal, o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape).¹⁵

Para cada ano, calculamos os quantitativos de funcionários ocupando cargos em DAS (variável EMP, para *empregados*), de funcionários que ocupavam cargo de DAS no ano anterior e mantiveram a mesma situação funcional (INA, para *inalterados*), que tiveram promoção ou rebaixamento de DAS (ALT, para *alterada*), que foram demitidos (DEM, para *demitidos*) e, finalmente, aqueles que foram contratados no ano corrente (CON, para *contratados*).

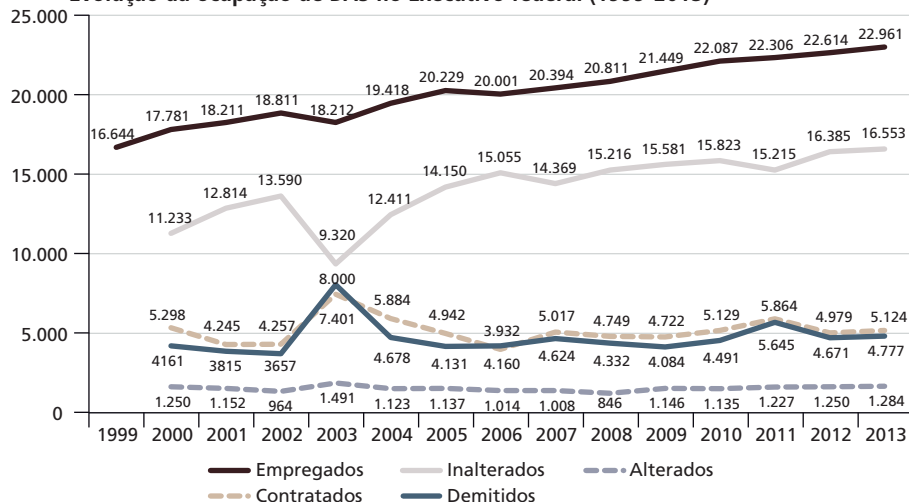
13. Sobre as estratégias de coordenação da coalizão pela via da divisão de cargos, mas com foco de análise sobre o funcionamento da Casa Civil, ver o capítulo 5 deste livro.

14. Esta seção está baseada em Lopez, Bugarin e Bugarin (2014a).

15. Somos gratos à valiosa colaboração dos servidores da Secretaria de Gestão Pública (Segep), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Edi Maciel, Paulo Caserta Vasconcellos, Glória Nunes e Márcio Silva, sem os quais a obtenção dos dados para esta pesquisa não teria sido possível.

GRÁFICO 1

Evolução da ocupação de DAS no Executivo federal (1999-2013)



Fonte: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). Acesso em: ago. 2014.
Elaboração dos autores.

Obs.: Empregados – total de funcionários ocupando cargo de DAS; inalterados – total de funcionários ocupando cargo de DAS que tiveram sua função inalterada em relação ao ano anterior; alterados – total de funcionários ocupando cargo de DAS que tiveram sua função alterada em relação ao ano anterior, tendo sido promovidos ou rebaixados; e contratados – total de funcionários contratados no ano para ocupar cargo de DAS. Demitidos: total de funcionários que ocupavam cargo de DAS, mas foram demitidos no ano.

Essas variáveis foram calculadas para o Executivo federal como um todo e para cada ministério separadamente. Apesar do quantitativo total de ocupantes de cargo de DAS (EMP) estar disponível a partir de 1999, as variáveis INA, ALT, CON e DEM somente puderam ser calculadas a partir de 2000, uma vez que seu cálculo depende da situação funcional no ano anterior. O gráfico 1 apresenta os valores calculados dessas variáveis no caso do Executivo federal, em termos absolutos.¹⁶ Observa-se uma tendência geral de crescimento nos cargos de DAS ao longo dos anos, correspondendo a um aumento de aproximadamente 38% entre 1999 e 2013, ou seja, uma ampliação de mais de um terço no número de cargos.

Quanto ao critério de rotatividade usado, a área de recursos humanos define o conceito de *rotatividade (turnover)* como a relação entre o número de funcionários demitidos e o número de funcionários contratados. Ou seja, é um indicador da taxa de substituição de trabalhadores antigos por novos em um determinado período de tempo. (Dieese, 2011, p. 11).¹⁷

16. Em Lopez, Bugarin e Bugarin (2014, gráfico 2, p. 445), podem-se encontrar as variáveis INA, ALT, CON e DEM como percentual do total de funcionários com DAS.

17. De acordo com o relatório do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese, 2011, p. 11): "Conceitualmente, a rotatividade representa a substituição do ocupante de um posto de trabalho por outro, ou seja, a demissão seguida da admissão, em um posto específico, individual, ou em diversos postos, envolvendo vários trabalhadores".

Chiavenato (2005: 69) define *rotatividade de pessoal* como “o fluxo de entrada e saída de pessoas de uma organização, ou seja, as entradas para compensar as saídas das pessoas nas organizações. [Em geral], cada desligamento quase sempre corresponde à admissão de um substituto”.

Tomando em conta as definições existentes de rotatividade, foram definidos três conceitos para o caso em análise, os cargos DAS, descritos a seguir.

- 1) Abordagem tradicional em Administração de Pessoal (ROT1): considera a média entre contratações e demissões. Trata-se da definição de um padrão de rotatividade da área de recursos humanos e pode ser calculada conforme a equação (1), em que $Contratados_{it}$ corresponde ao número total de servidores novos contratados em cargos de DAS no ano t pelo órgão i ; $Demitidos_{it}$ corresponde ao número total de servidores demitidos de seus cargos de DAS no ano t pelo órgão i ; e $Total_{it-1}$ corresponde ao número total de servidores em cargos de DAS no órgão i no início do ano t , ou seja, servidores em cargos de DAS do órgão i ao final do ano $t-1$.

$$Rotatividade_{1it} = \frac{\frac{Contratados_{it} + Demitidos_{it}}{2}}{Total_{it-1}} \quad (1)$$

- 2) Abordagem abrangente baseada no total de alterações (ROT2): considera que a rotatividade deve ser definida não como a média, mas como a soma das demissões e contratações. Trata-se de uma definição inspirada naquela usada em comércio internacional, em que se considera o volume de comércio entre dois países como a soma das exportações dos dois países, e não a média delas. Ademais, considera-se que a rotatividade também deve levar em consideração as alterações de cargos ocorridas no ano, ou seja, deve-se contabilizar aqueles que mudaram de cargo DAS tendo sido promovidos ou rebaixados, e não apenas os contratados e demitidos. Pode-se então definir o segundo conceito de rotatividade conforme segue na equação (2), em que $Alterados_{it}$ corresponde ao número total de servidores em cargo de DAS do órgão i que tiveram seu cargo de DAS alterado ao longo do ano t .

$$Rotatividade_{2it} = \frac{Alterados_{it} + Contratados_{it} + Demitidos_{it}}{Total_{it-1}} \quad (2)$$

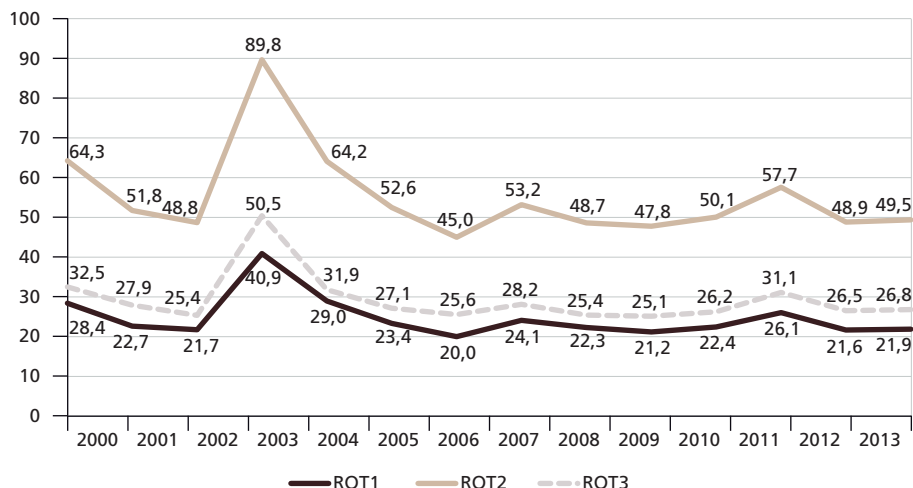
- 3) Abordagem ampla baseada na permanência (ROT3): considera que a *rotatividade* deve ser definida em função de todas as alterações de cargos ocorridas no ano, ou seja, deve-se subtrair de 100% apenas o percentual de funcionários que não sofreram qualquer alteração em seus contratos. Podemos então definir o terceiro conceito de rotatividade conforme segue na equação (3).

$$Rotatividade_{3it} = \frac{Total_{it-1} - Inalterados_{it}}{Total_{it-1}} \quad (3)$$

O gráfico 2 apresenta as rotatividades gerais no Executivo federal de 2000 a 2013, utilizando os três critérios acima.

GRÁFICO 2

Taxas anuais de rotatividade dos cargos DAS, utilizando três critérios (2000-2013)
(Em %)



Fonte: Siape. Acesso em: ago. 2014.

Elaboração dos autores.

Obs.: ROT1 – critério tradicional de rotatividade, 1; ROT2 – critério abrangente de rotatividade, 2; e ROT3 – critério de rotatividade baseado na permanência, 3.

É importante observar a relação entre as três definições. Em primeiro lugar, o critério 1 gera valores mais baixos que o critério 2, pois não define como rotatividade as mudanças internas à instituição considerada, ou seja, as promoções e os rebaixamentos. Observe ainda que, enquanto o critério 1 calcula uma média de demissões e contratações, o critério 2 soma essas duas variáveis (além das alterações). Por essa razão, o critério 2 gerará valores aproximadamente duas vezes maiores que o critério 1.

Em segundo lugar, como o denominador usado nas três definições corresponde ao total de empregados ao final do ano anterior – enquanto os numeradores referem-se ao ano em questão – e como na definição 2 consideram-se também os demitidos, os critérios 2 e 3 não são equivalentes. De fato, é fácil mostrar que o critério 3 pode ser reescrito na forma da equação (4).

$$Rotatividade_{3it} = \frac{Alterados_{it} + Demitidos_{it}}{Total_{it-1}} \quad (4)$$

A equação (4) deixa claro que, assim como o critério 1, o critério 3 gera valores menores que o critério 2. No entanto, o comportamento geral dos três índices é bastante semelhante, havendo mudanças apenas no nível, para o caso do critério 2. Os critérios 1 e 3 se configuram muito próximos.

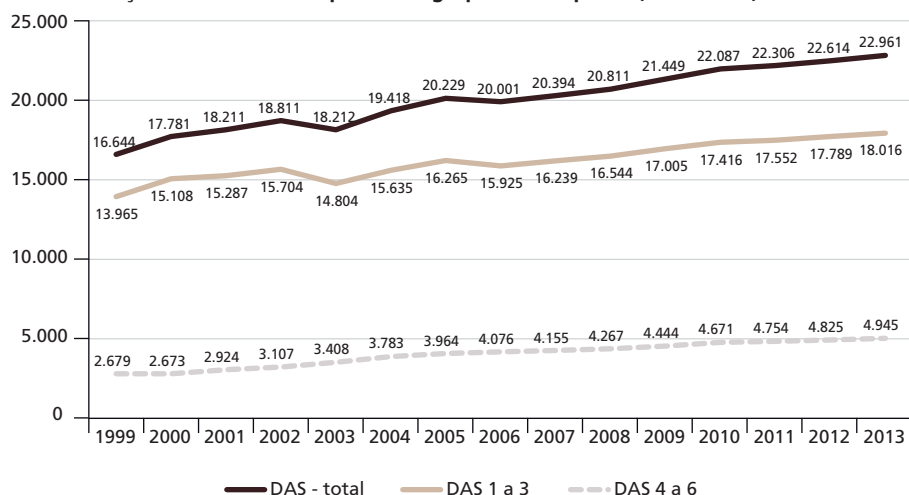
Por fim, vale notar que o critério 3 não varia em função de novas contratações que resultem em ampliação do número de DAS. Por essa razão, o critério 3 reflete mais proximamente o conceito de rotatividade que desejamos estudar neste capítulo, ou seja, as alterações associadas à substituição de pessoas no quadro de DAS, e não à ampliação do quadro de funcionários de um ministério. Se houve muita contratação em um ministério pelo fato de ter-se criado um novo órgão, por exemplo, não seria apropriado incluir essa contratação como rotatividade. O critério 3 é mais robusto, e o escolhemos como mais apropriado, utilizando-o nas análises a seguir.

3.1 Rotatividade geral e por níveis hierárquicos

Ao apresentar as taxas de rotatividade, estamos falando de um universo, atualmente, de aproximadamente 23 mil cargos. O gráfico 3 indica o crescimento quase continuado desses cargos, que, na série, foi de 38%. Ao desagregarmos as taxas de crescimento por níveis, podemos ver – ainda no gráfico 3 – que o crescimento mais expressivo ocorreu no quantitativo de cargos da hierarquia superior (DAS 4 a 6). A ampliação foi da ordem de 85%, ao passo que nos DAS 1 a 3 o crescimento não atingiu a marca dos 30%.

GRÁFICO 3

Evolução no total de DAS por ano e grupos hierárquicos (1999-2013)



Fonte: Siape. Acesso em: ago. 2014.
Elaboração dos autores.

Utilizando o critério da permanência, verificamos (gráfico 2) que na mudança do governo FHC (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) para o governo Lula (PT), a rotatividade chegou a 50% no primeiro ano de governo. Analogamente, a rotatividade chegou a 28% no primeiro ano do segundo mandato do presidente Lula e a 31% no primeiro ano de mandato da presidente Dilma Rousseff (PT). A maior taxa de rotatividade anual foi observada precisamente no primeiro ano do governo Lula, enquanto a mais baixa ocorreu no penúltimo ano de seu governo.

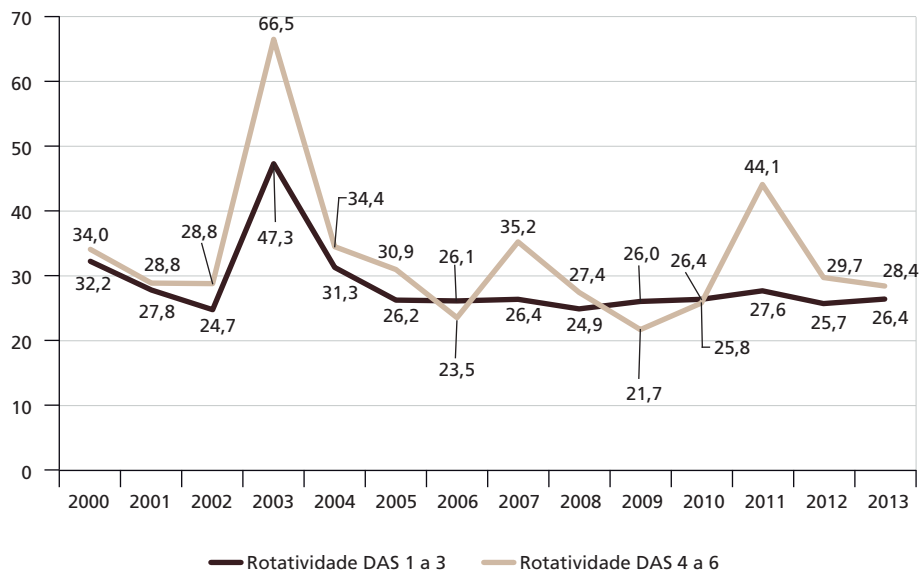
A média de rotatividade no período foi de aproximadamente 30%, enquanto o desvio-padrão foi de quase 7%. As mudanças acentuadas observadas no ano de 2003 indicam a relevância da mudança partidária para explicar as substituições observadas nos quadros que ocupam os cargos em DAS nos ministérios, como demonstrará a seção 5 do texto. Podemos observar que também no primeiro ano do governo Rousseff há elevação em relação à média do segundo mandato Lula, embora menos expressiva. A mudança de presidente sem alteração do partido modera o grau de rotatividade, tomando-se o único parâmetro possível o ano de 2011.

O gráfico 4 apresenta as rotatividades medidas para dois diferentes grupos, para todos os cargos DAS do governo, entre 2000 e 2013. O primeiro grupo, DAS 1 a 3, incorpora a rotatividade na ocupação de cargos em DAS nos níveis 1, 2 e 3, os mais baixos da categoria, enquanto o segundo grupo corresponde aos níveis mais elevados da hierarquia (DAS 4, 5 e 6). Observa-se maior rotatividade para cargos superiores, que têm maior poder político e administrativo. Na média, eles apresentam maior rotatividade, 33,15% contra 28,67%, para os grupos 1, 2 e 3. Ademais, sua rotatividade tem desvio-padrão quase duas vezes maior que aquela dos cargos de níveis mais baixos (11,57 contra 6,02). Os únicos anos em que houve inversão dessa tendência de maior rotatividade foram o último ano do primeiro mandato do presidente Lula e o penúltimo ano de seu segundo mandato.

A conexão entre poder político-administrativo e mudanças de governo é ainda mais visível nos momentos de mudança de governo. Vê-se que mesmo o governo Rousseff, cujas taxas de rotatividade gerais foram mais moderadas que o governo Lula, apresentou forte mudança quando restringimos a análise ao grupo de DAS 4 a 6. Em 2011, primeiro ano de mandato da presidente, a rotatividade para aquele grupo de cargos vai a 44%, ultrapassando em quase 9 pontos percentuais (p.p.) a rotatividade de DAS no primeiro ano do segundo mandato de Lula.

GRÁFICO 4

Variação anual na taxa de rotatividade dos cargos DAS por grupos hierárquicos (2000-2013)
(Em %)



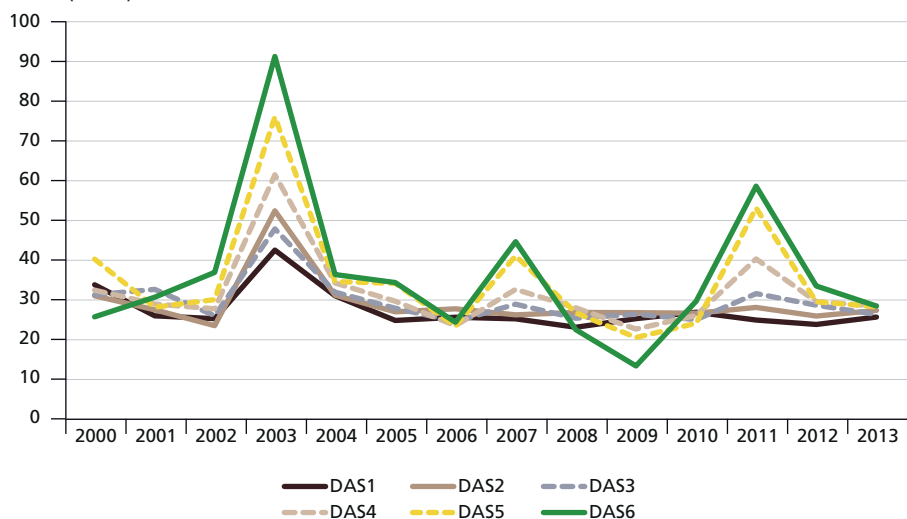
Fonte: Siape. Acesso em: ago. 2014.
Elaboração dos autores.

A observação por cada um dos seis níveis hierárquicos retratada no gráfico 5 confirma que as mudanças mais acentuadas em início de mandato têm forte correlação com o nível hierárquico do cargo. Notamos, por exemplo que a rotatividade foi quase total, atingindo o impressionante valor de 91,5%, no primeiro ano do governo Lula, para os cargos de DAS 6. Curiosamente, parece haver uma inversão no penúltimo ano do segundo mandato do governo Lula, em que a rotatividade em DAS 5 e 6 foi menor que em DAS 1 e 2. Vale também notar que a variância da rotatividade aumenta quase que monotonicamente quando se vai de DAS 1 a DAS 6, sendo o desvio-padrão igual a 5,4 para a rotatividade nos cargos de DAS 1; 7,25 nos cargos de DAS 2; 6,12 nos cargos de DAS 3; 10 nos cargos de DAS 4; 15,5 nos cargos de DAS 5; e, finalmente, impressionantes 19,73 nos cargos de DAS 6.

GRÁFICO 5

Rotatividade dos cargos DAS por nível hierárquico (1999-2013)

(Em %)



Fonte: Siape. Acesso em: ago. 2014.
Elaboração dos autores.

O gráfico 6 apresenta, primeiramente, a distribuição dos ocupantes de DAS por critérios de pertencimento ou não ao serviço público federal. Parece-nos expressiva a proporção de nomeados oriundos do próprio setor público, bem como a constância da distribuição ao longo da série. Entretanto, nos níveis superiores, a presença de servidores de carreira e de fora do serviço público é mais equilibrada. Só nos últimos quatro anos, os servidores de carreira se tornaram maioria nesses cargos.

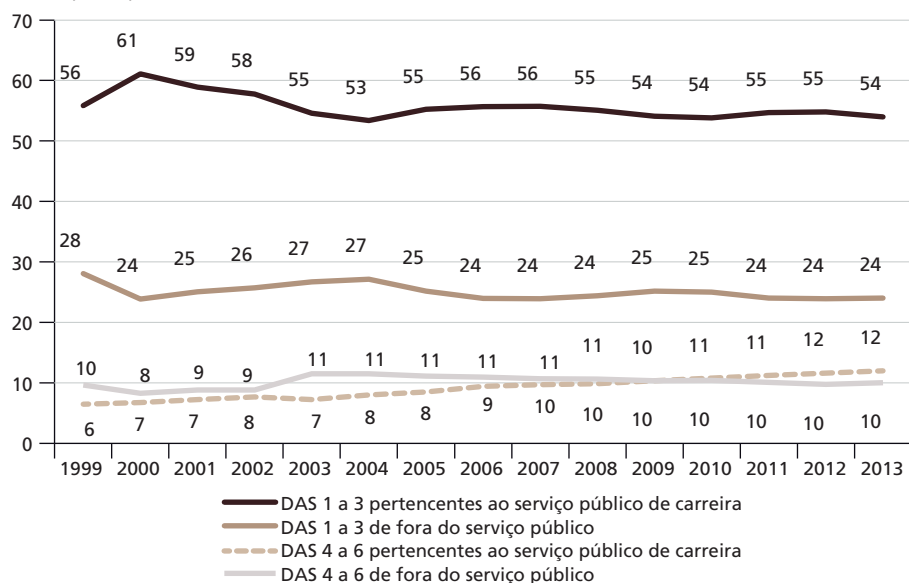
Vale notar que o percentual de cargos do grupo DAS 4 a 6 ocupados por gestores provenientes do serviço público de carreira dobrou no período analisado, passando de 6% para 12% do total de cargos DAS e de 40% para 54% do total de DAS deste grupo. As trajetórias de crescimento devem ser consideradas à luz do forte crescimento do número de cargos DAS deste grupo (85%). A mudança talvez sugira maior profissionalização do serviço público federal, que, por meio de suas carreiras, tem conseguido fornecer funcionários para assumir cada vez maior número de cargos de DAS. A partir de 2009, os funcionários de carreira passaram a ocupar a maioria dos cargos de DAS tanto na categoria 1 a 3, em que somam mais do dobro do número de funcionários

recrutados fora da carreira, como na categoria 4 a 6, única categoria em que ainda se observa clara tendência de crescimento.

GRÁFICO 6

Proporção de ocupantes de cargos DAS, por grupos, pertencentes ao serviço público de carreira (1999-2013)

(Em %)



Fonte: Siape. Acesso em: ago. 2014.

Elaboração dos autores.

Os gráficos 7A e 7B reportam a distribuição das taxas de rotatividade para nomeados oriundos de dentro e de fora das carreiras do serviço público para as hierarquias superiores (DAS 4 a 6) e inferiores (DAS 1 a 3) respectivamente.¹⁸ Eles indicam, em primeiro lugar, um comportamento bastante semelhante das duas séries. No entanto, com exceção dos anos de 2008 e 2009, somente no caso do grupo DAS 1 a 3, a rotatividade é sempre maior nos cargos ocupados por servidores de fora da carreira. Em outras palavras, pode-se dizer que a carreira pública traz maior estabilidade na ocupação dos cargos de DAS.

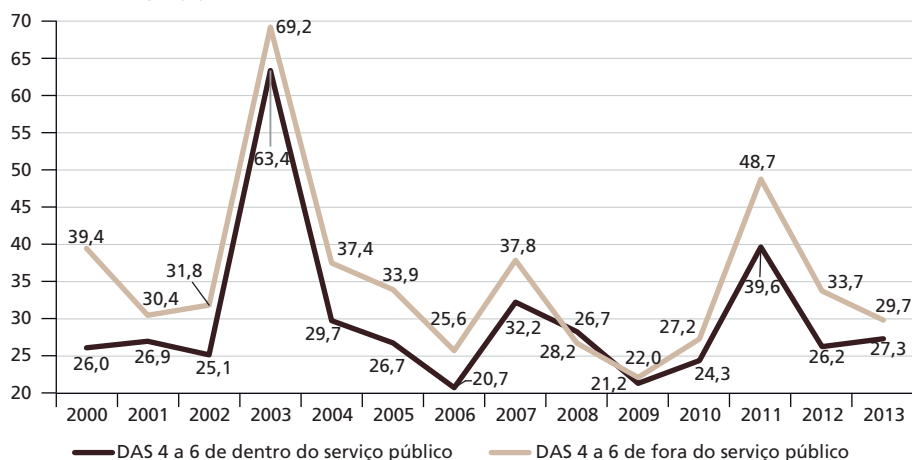
18. Conforme os dados do Siape, servidores de carreira incluem "servidores ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupante de cargo ou emprego permanente, inclusive militar das Forças Armadas, agregado ou inativo e o militar do Distrito Federal" (Brasil, 2013, p. 175).

GRÁFICO 7

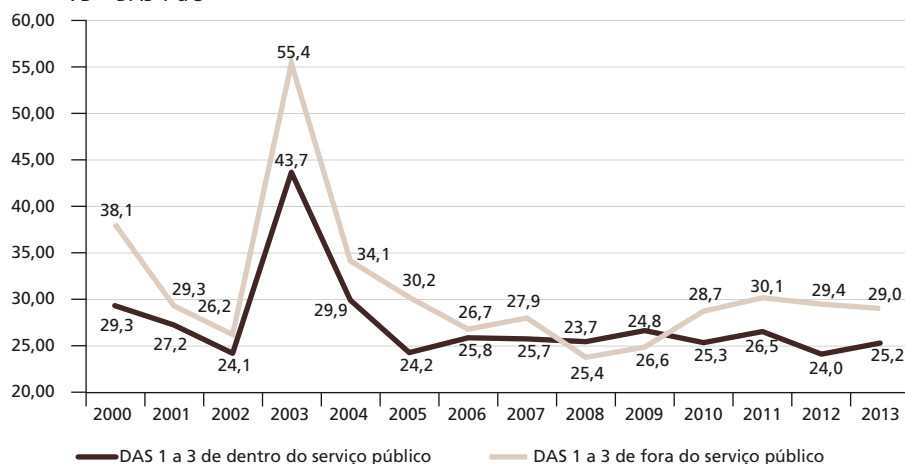
Rotatividade anual do total de ocupantes de cargos DAS conforme origem administrativa (2000-2013)

(Em %)

7A – DAS 4 a 6



7B – DAS 1 a 3



Fonte: Siape.

Elaboração dos autores.

Ademais, os gráficos 7A e 7B, e de forma ainda mais contundente o gráfico 7B, indicam que uma diferença expressiva nas taxas de rotatividade é observada no ano de 2003, que novamente é reveladora. Por ser o ano de mudança de partido no comando do Executivo federal, a diferença parece expressar de forma mais clara o efeito daquela mudança sobre os cargos de livre provimento. A diferença para maior na rotatividade dos nomeados de fora do serviço público, naquele ano, e posterior estabilidade nos parece indicar motivos que vão além do conhecimento técnico (eventualmente, motivos partidários e ideológicos) das nomeações e a maior força desses critérios sobre os

quadros de fora das carreiras do serviço público. Em outros termos, os dados indicam de forma mais clara a natureza política da escolha dos superiores hierárquicos.

Nas duas seções seguintes, apresentamos e testamos algumas hipóteses com base nos dados apresentados anteriormente e em dados sobre mudanças político-partidárias nos ministérios.

4 HIPÓTESES

A existência de amplo conjunto de cargos de nomeação discricionária em cada ministério e de coalizões partidárias nos permite analisar os efeitos do controle partidário sobre esses quadros da burocracia.

Tanto como condição para o exercício do controle sobre a formulação e efetivação de políticas do interesse do ministro, do partido ou de suas bases eleitorais quanto como fonte de patronagem entre os correligionários – ou ambos –, a nomeação de quadros é uma prerrogativa da qual usualmente os ministros não abrem mão. Nossa primeira hipótese é que mudanças no controle partidário dos ministérios aumentam significativamente a rotatividade dos cargos, que se traduz em forte alteração de seus quadros dirigentes. Consideramos a situação em que um ministro sem filiação partidária é substituído por um ministro filiado a um partido um caso particular de mudança partidária.

- 1) Hipótese 1 – Mudança partidária. Uma mudança no controle partidário de um ministério amplia a rotatividade nos cargos de DAS no ano correspondente.

Apesar de o partido político ser a mais importante instituição formal a estruturar nosso sistema representativo e a própria literatura sobre estudos legislativos utilizá-lo como principal unidade analítica, é mais do que uma intuição o fato de haver agrupamentos intra e interpartidários que conformam o jogo de barganha do processo de definição dos quadros de poder nomeados. Trata-se de bancadas temáticas, regionais ou redes pessoais e profissionais, as quais denominamos facções.¹⁹ Se é assim, estamos diante de um fenômeno

19. O conceito de facção pode ser amplo ou restrito, e há ampla variação nas definições disponíveis, em função de propriedades estruturais, organizacionais e contextuais dos grupos assim classificados (Beller e Belloni, 1978). Em acepção ampla, pode-se utilizá-lo para se referir a todo tipo de agrupamento formal ou informal, *inter ou intrapartidário*, com alguma identidade de interesse (ideológico ou não) partilhada entre os membros, estruturada de forma horizontal ou hierárquica, personalística ou não. Nesse sentido, a liderança pessoal ou a unidade de interesses de uma bancada temática (interpartidária) poderiam constituir uma facção. Contudo, nosso uso é mais restrito, compatível com a natureza dos dados disponíveis, e se restringe aos agrupamentos intrapartidários. O mais importante para nosso fim analítico é incorporar uma noção que diferencie formas de agrupamento para a delegação de poder que não seja redutível à legenda partidária. Nesses termos, o conceito aqui adotado é amplo e compatível com o utilizado por Beller e Belloni (1978, p. 419), que definem uma facção como “qualquer grupo relativamente organizado que exista dentro de um grupo mais amplo e – como uma facção política – compita com rivais por vantagens do poder dentro deste grupo ampliado, do qual é parte” (No original: “any relatively organized group that exists within the context of some other group and which – as a political faction – competes with rivals for power advantages within the larger group of which it is a part”). Os autores identificam três tipos de facções, em função de suas propriedades organizacionais. A primeira, cliques faccionais, indica um agrupamento com interesses comuns, mas sem organização formal. O segundo tipo é a *facção personalística ou clientelística*, que se estrutura em torno da figura do líder, com relação hierárquica, ao modo das relações patrão-cliente das teorias sobre clientelismo político. O terceiro tipo é a *facção corporada ou formal*, reconhecida formalmente como um grupo dentro de um grupo mais amplo. Exemplo do terceiro tipo são as facções do Partido dos Trabalhadores, autodenominadas “tendências”.

cujo entendimento é potencialmente relevante para explicar o processo de montagem e governança da coalizão, bem como para deslindar de modo mais preciso os constrangimentos para o exercício da coordenação de governo pela Presidência. Se, ao contrário, os partidos têm forte orientação programática e assumem pastas para pôr em marcha esta orientação, devemos esperar menor recurso à patronagem e maior estabilidade dos escolhidos para cargos de alto escalão. Neste caso, a substituição de um ministro por um correligionário deveria afetar pouco a taxa de rotatividade dos quadros de pessoal do ministério, em particular nos escalões superiores. Mas nossa segunda hipótese é que as mudanças de ministro sem mudança partidária ainda assim produzirão alterações significativas nos quadros de livre nomeação da pasta, embora em intensidade menor que as mudanças ministeriais em que há também mudança partidária.

- 2) Hipótese 2 – Mudança de facção. Uma mudança de um ministro por outro pertencente ao mesmo partido em um ministério amplia a rotatividade nos cargos de DAS no ano correspondente.
- 3) Hipótese 3 – A mudança correspondente afeta a rotatividade em menor escala que a mudança partidária no ministério.

Existe ainda mudança de ministro em que pelo menos um dos envolvidos não pertence a qualquer partido. Isso ocorre, por exemplo, quando um ministro de um partido se licencia para concorrer a cargo eletivo e deixa, em seu lugar, o secretário executivo do ministério. Supomos, nesse caso menos frequente, que a mudança também implicará aumento da rotatividade, sendo essa, no entanto, menor do que quando há mudança de partido.

- 4) Hipótese 4 – Mudança sem filiação partidária. Uma mudança de um ministro em um ministério em que ou o ministro entrante ou o ministro saínte (ou ambos) não possui (possuem) filiação partidária, amplia a rotatividade nos cargos de DAS no ano correspondente.
- 5) Hipótese 5 – A mudança correspondente afeta a rotatividade em menor escala que a mudança de partido ou de facção na direção do ministério.

Se devemos esperar que mudanças partidárias e faccionais aumentam a rotatividade, é razoável supor que, em alguma medida, tais mudanças impliquem ou decorram de rearranjo nas preferências de políticas entre os partidos. Na política das nomeações, as orientações programáticas dos partidos também importam. Por isso, nas situações em que houver alteração partidária em um mesmo ministério, espera-se aumento na rotatividade na razão direta da distância ideológica entre eles. O raciocínio que sustenta este argumento é o fato de a maior distância entre preferências naturalmente se refletir em maior propensão a nomear quadros que sejam mais próximos da nova preferência que se estabelece. Decorre daí nossa sexta hipótese.

- 6) Hipótese 6 – Quanto maior for a distância ideológica entre os partidos que se sucedem em um mesmo ministério, maior será a rotatividade dos quadros da burocracia daquele ministério no respectivo ano da mudança.²⁰

Nos países em que o instituto da reeleição do presidente encontra-se consolidado, foi possível observar um fenômeno conhecido como *lame duck* (“pato manco”), segundo o qual o presidente é mais fraco em seu segundo mandato que em seu primeiro mandato.²¹ Essa fraqueza se reflete na maior dificuldade do presidente de impor sua agenda política ao Congresso, resultando em um governo de menos ação e de maior nível de impasse político. Extrapolando para a questão que nos interessa da rotatividade, é possível prever que, se esse fenômeno for relevante no Brasil, um presidente em seu segundo ano de mandato será induzido a realinhar sua base de sustentação política com maior frequência, provocando maior troca de partidos nos ministérios e, conseqüentemente, maior rotatividade em seu segundo mandato. Essa discussão nos sugere testar a hipótese a seguir.

- 7) Hipótese 7 – *Lame duck effect*: a rotatividade no segundo mandato de um presidente é maior que a rotatividade em seu primeiro mandato.

Alternativamente à hipótese do *Lame duck effect*, há a hipótese de que no segundo mandato as principais alianças de governo já estão consolidadas, de forma que será reduzido, e não aumentado, o nível de rotatividade no segundo mandato do presidente Lula. A hipótese 8 apresenta essa alternativa.

- 8) Hipótese 8 – Efeito consolidação das alianças: a rotatividade no segundo mandato de um presidente é menor que a rotatividade em seu primeiro mandato.

Como indicam os dados descritivos da seção anterior, as taxas de rotatividade apresentam comportamento correspondente ao ciclo político de um mandato, que, a nosso ver, teria o seguinte movimento: cada novo ano do mandato presidencial representa maior acomodação das definições relativas à formação da coalizão. No primeiro ano, ocorre sua definição e é gerado um rearranjo crucial na burocracia

20. A hipótese de maior taxa de alteração dos quadros da burocracia em função das diferenças ideológicas entre os partidos foi discutida por Lewis em relação aos Estados Unidos, embora o contexto da discussão para aquele país seja menos complexa, por conta do bipartidarismo. Ao discutir as condições nas quais o “presidente politiza a burocracia”, Lewis formula a seguinte proposição: a probabilidade de os presidentes politizarem a burocracia aumenta quando a divergência entre aqueles e os quadros existentes na agência é maior (Lewis, 2009, p. 67). A lógica do argumento pode ser adaptada para o contexto brasileiro, e, neste caso, a figura do presidente pode ser substituída pela figura do ministro, presumindo-se sua autonomia (e de seu partido) para definir os quadros de seu ministério. Nesse sentido, é de se esperar, também aqui, que maior divergência entre partidos que se sucedem em ministérios, medida pela distância ideológica entre eles, influencie o volume de nomeações (Lewis, 2009, p. 67). Vale notar também que a segunda proposição, entre as quatro testadas por Lewis, encontra eco no contexto de outra análise que fizemos (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2014). A proposição postula que agências mais sensíveis aos efeitos da politização padecem menos desta. Uma das razões é a complexidade das tarefas (Lewis, 2009, p. 68).

21. Ver, por exemplo, o texto seminal Besley e Case (1995), para o caso dos Estados Unidos; Meneguín e Bugarin (2001), para o caso do Brasil; ou ainda Johnson e Crain (2004), para uma análise de um conjunto de países.

política, nos primeiros meses do (primeiro ano de) mandato. Os anos subsequentes (segundo, terceiro e quarto) representariam acomodações crescentes dos quadros nomeados, salvo no caso de pontuais mudanças ministeriais ou rearranjo dos partidos que integram a coalizão. O último ano representaria o ápice desta acomodação. É sintomático que, por conta da campanha presidencial em curso, neste último ano, seja mais frequente aos secretários-executivos serem alçados ao cargo de ministro, preservando-se o *status quo* da burocracia política ou, ainda, que o incentivo para assumir ministérios seja menor aos políticos e aos partidos neste momento de encerramento do governo. Por isso, nossa hipótese é:

- 9) Hipótese 9 – Ciclo político clássico: a rotatividade é maior no primeiro ano de um mandato presidencial, reduzindo-se progressivamente nos anos seguintes, atingindo seu mínimo no quarto ano do mandato.

Apesar de a teoria clássica dos ciclos políticos prever um ciclo de tamanho equivalente ao mandato presidencial, no caso do Brasil, Ferreira e Bugarin (2004; 2007) evidenciaram a existência de um ciclo político mais curto, de dois anos de duração, no que diz respeito às transferências orçamentárias intergovernamentais. Esse ciclo mais curto tem origem, possivelmente, no fato de termos no Brasil eleições a cada dois anos. Se a existência desse ciclo mais curto ocorrer também no processo de composição política da base de sustentação do governo, podemos esperar um realinhamento nos ministérios a cada dois anos, o que provocaria um ciclo bianual na rotatividade. Essas considerações sugerem o teste da hipótese a seguir.

- 10) Hipótese 10 – Ciclo político bianual: a rotatividade tem dinâmica cíclica bianual, aumentando em um ano para diminuir no ano seguinte, aumentando um ano depois, diminuindo no ano seguinte e assim sucessivamente.

Vale notar que as hipóteses 7 e 8, bem como as hipóteses 9 e 10, são mutuamente excludentes, de forma que, caso uma delas seja confirmada pelo estudo econométrico, a outra necessariamente não o será.

5 TESTANDO AS HIPÓTESES A RESPEITO DAS MUDANÇAS MINISTERIAIS SOBRE A ROTATIVIDADE

Nesta seção, apresentamos os estudos econométricos desenvolvidos com o objetivo de testar as hipóteses formuladas a respeito dos efeitos de mudança na direção de ministro e de ideologia sobre a rotatividade nos cargos de DAS na administração federal brasileira de 1999 a 2013. A variável dependente é a rotatividade, conforme definida neste trabalho, medida como a unidade subtraída do percentual de funcionários inalterados de um ano ($t-1$) para o ano seguinte (t), calculada para cada ministério i , ou seja,

$$Rotatividade_{it} = 1 - \frac{Inalterados_{it}}{Total_{it-1}}. \quad (5)$$

5.1 Os dados

A análise desenvolvida lança mão de dados individualizados de todos que ocuparam cargos de DAS entre 1999 e 2013 fornecidos pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Segep/MP). Ademais, usamos dados sobre a ideologia dos partidos políticos brasileiros ao longo das últimas décadas, gentilmente cedidos por César Zucco Junior e disponíveis em Zucco Junior (2014). Incluímos dados orçamentários dos ministérios durante o período no que diz respeito aos gastos com pessoal, correntes e com investimento, bem como o gasto total empenhado, obtidos da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) do MP. Foram também usados dados referentes às mudanças no cargo máximo de ministro durante o período, sendo essa mudança correspondente a uma alteração do partido na condução do ministério ou apenas uma mudança do ministro, preservando-se o mesmo partido no comando. Foram também determinados quais ministros não possuíam filiação partidária. Os dados foram construídos com base em informações encontradas nos *sites* oficiais dos ministérios, na mídia e no *Diário Oficial da União*.²²

A seguir, encontram-se descritas as variáveis usadas em detalhes.

5.2 A variável dependente

A variável dependente corresponde às rotatividades nos ministérios segundo o critério baseado na permanência (ROT3), conforme discutido anteriormente. Foram consideradas a rotatividade total (todos os níveis de DAS), a rotatividade em cada um dos níveis de DAS (1 a 6), a rotatividade parcial envolvendo os níveis 1, 2 e 3 conjuntamente e os níveis 4, 5 e 6 conjuntamente, além dos DAS exclusivamente ocupados por funcionários de carreira e exclusivamente ocupados por funcionários externos ao serviço público.

Apesar de cada uma dessas variáveis dependentes gerar estudos econométricos com resultados ricos e interessantes, por considerações de espaço, apresentaremos neste capítulo apenas os resultados obtidos para a rotatividade correspondendo aos níveis mais elevados de DAS, ou seja, os níveis 4, 5 e 6 conjuntamente, não diferenciando entre a origem interna ou externa ao funcionalismo de carreira dos servidores ocupantes dos cargos. Em trabalhos futuros, analisaremos as demais variáveis dependentes.

5.3 As variáveis explicativas

As variáveis explicativas fundamentais são as *dummies* de mudança de ministro, de presidente, de ano do governo, entre outras descritas abaixo.

22. Os autores agradecem a cessão de diferentes informações sobre ministros, ministérios e vínculos partidários fornecidos por Acir Almeida, Mariana Batista, Camila Lameirão e Sérgio Praça.

1) mudança ministerial:

- a) *novo partido*: a *dummy* novo partido toma valor 1 quando um ministro de um partido é substituído por um ministro de um partido distinto. Toma ainda valor 1 essa *dummy* quando um ministro sem filiação partidária é substituído por um ministro com filiação partidária. Espera-se que essa mudança implique muitas demissões e novas contratações, aumentando a rotatividade;
- b) *nova facção*: a *dummy* nova facção toma valor 1 quando um ministro de um partido é substituído por um ministro do mesmo partido. Considera-se nesse caso que houve mudança na facção²³ do partido que conduzia o ministério e espera-se que essa mudança aumente a rotatividade. No entanto, espera-se que a magnitude desse efeito seja menor do que no caso anterior, de mudança partidária; e
- c) *mudança apartidária*: a *dummy* mudança apartidária toma valor 1 quando um ministro de um partido é substituído por um ministro sem filiação partidária. Toma ainda valor 1 essa variável quando um ministro sem filiação partidária é substituído por outro ministro sem filiação partidária. Espera-se que essa mudança aumente a rotatividade. No entanto, antecipa-se que a magnitude desse efeito seja menor do que no caso anterior de mudança de facção.

2) Ideologia:

- a) *ideologia do ministro*: variável numérica que toma valor de 0 a 10 de acordo com a ideologia do partido do ministro, segundo a classificação em Zucco Junior (2014). Nessa classificação, valores mais baixos correspondem a ideologias mais à esquerda do espectro político nacional, enquanto valores mais elevados correspondem a ideologias mais à direita. Foi aplicada interpolação linear simples para anos não explicitados nessa classificação, usando para tanto os dois anos mais próximos, sendo incorporados pesos para refletir a proximidade dos anos extremos do intervalo considerado com o ano em questão. Nos casos em que o ministro no cargo não possuía filiação partidária, optamos por classificar sua ideologia como aquela atribuída ao presidente. Essa escolha reflete o fato de que a seleção de um ministro sem partido indica que o presidente não negociou com partidos para sua tomada de decisão.²⁴ Note que, diferentemente do caso dos partidos, em que a estimativa pode se alterar ao longo

23. Ver a nota 19.

24. O mesmo critério foi adotado pelos autores do capítulo 4 deste livro.

dos anos, existe apenas uma estimativa para a ideologia de cada presidente, que, portanto, é suposta constante no tempo.

No ano em que houve mudança partidária, tomamos a ideologia do ministro entrante. Vale notar que para um dos partidos representados na amostra, o Partido Social Democrático (PSD), temos apenas a estimativa da ideologia no ano de 2013. Portanto, essa estimativa única foi usada sempre que um ministro desse partido foi nomeado. Ademais, inexistia estimativa ideológica para outro partido, o Partido Republicano Brasileiro (PRB). Nesse caso, identificamos o PRB com o Partido da República (PR) devido ao histórico de sua formação. Os valores usados das ideologias encontram-se disponibilizados no apêndice deste capítulo.

Essa variável não mostrou significância nos modelos estudados, portanto, somente foi usada para a construção das variáveis a seguir; e

- b) *variação ideológica*: esta variável subtrai a ideologia do partido do ministro em um ano pela ideologia do partido ministro no ano anterior e calcula o valor absoluto do resultado. Assim, caso não tenha havido mudança de partido nem mudança no estimador da ideologia desse partido, então essa variável assume valor 0. Caso contrário, mede a amplitude da variação ideológica ocorrida no ministério correspondente. Note que esta variável vê de forma simétrica o efeito da mudança ideológica sobre a rotatividade e espera-se que quanto maior for a distância ideológica entre um ministro e seu sucessor, maior será a taxa de rotatividade.

3) Efeito do mandato presidencial:

- a) *primeiro mandato de Lula*: variável *dummy* que toma valor 1 em todos os anos da amostra a partir do primeiro ano do primeiro mandato do presidente Lula.
- b) *segundo mandato de Lula*: variável *dummy* que toma valor 1 em todos os anos da amostra a partir do primeiro ano do segundo mandato do presidente Lula.
- c) *Dilma*: variável *dummy* que toma valor 1 em todos os anos da amostra a partir do primeiro ano do primeiro mandato da presidente Rousseff.

Essas variáveis têm por função verificar as mudanças de tendência, se existirem, associadas à entrada de um presidente em um novo mandato, uma vez controlados os demais fatores que afetam a rotatividade. O mandato de FHC, que inicia nossa base de dados, é

o período de referência. Assim, se a variável relativa ao primeiro mandato de Lula for significativa, ela marcará a mudança de patamar no nível de rotatividade dos DAS ocorrida no início do governo Lula em comparação com o governo FHC. Já a variável relativa ao segundo mandato de Lula revelará a mudança de patamar no nível de rotatividade atingido no primeiro mandato desse presidente. Finalmente, a variável relativa ao governo Rousseff marca a mudança de patamar que por ventura tenha ocorrido quando a presidente iniciou seu governo comparativamente ao segundo mandato do presidente Lula.

Os objetivos dessas variáveis são, por um lado, captar o efeito marginal de cada mandato presidencial sobre a rotatividade em comparação ao mandato anterior. Ademais, esperamos testar o efeito conhecido como *lame duck* (“pato manco”), discutido anteriormente. No atual contexto, a expectativa é que, se o efeito *lame duck* existir, o presidente Lula terá estado mais fragilizado em seu segundo mandato, o que terá forçado mais frequentes renegociações políticas com sua base aliada, de forma que terá aumentado marginalmente a rotatividade em seu segundo mandato. A hipótese alternativa, por outro lado, é que no segundo mandato as principais alianças de governo já estejam consolidadas, de forma que será reduzido o nível de rotatividade.

Note que já estamos controlando pelas mudanças nos ministérios. Portanto, essas variáveis não refletem o efeito total do mandato presidencial sobre a rotatividade, mas sim seu efeito marginal, adicional ao efeito de mudança de ministro. Para melhor esclarecer este fato, considere o primeiro mandato de Lula. O cálculo geral da rotatividade (gráfico 2) sugere claramente que esse foi o mandato de maiores taxas de rotatividade na amostra. De fato, a média da rotatividade nesse mandato foi de 33,75%, enquanto nos três anos finais do mandato de FHC foi de 28,61%; no segundo mandato de Lula, foi de 26,23%; e nos três primeiros anos de Dilma, foi de 28,15%. No entanto, houve também total troca de partidos nos ministérios e grande variação ideológica na mudança de governo em 2003. Portanto, é possível que as variáveis *novo partido* e *variação ideológica* contribuam fortemente para o índice de rotatividade, reduzindo assim o efeito adicional da variável *primeiro mandato de Lula*. Por essa razão, não há, *a priori*, uma clara expectativa quanto ao sinal das variáveis de mandato presidencial.

4) Controles básicos dos ministérios:

- a) *servidores*: número total de servidores no ministério no ano correspondente;
- b) *número DAS*: número total de cargos DAS 4, 5 e 6 disponíveis no ministério no ano correspondente;
- c) *gasto com pessoal*: valor total dos gastos do ministério no ano correspondente na rubrica de gastos com pessoal (grupo de natureza de despesa – GND 1) em bilhões de reais, em valores constantes de 2012 (deflacionados pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo – IPCA). A variável foi calculada pelos autores a partir de dados da SOF;
- d) *gasto corrente*: valor total dos gastos do ministério no ano correspondente na rubrica de gastos correntes (GND3), em bilhões de reais, em valores constantes de 2012 (deflacionados pelo IPCA). A variável foi calculada pelos autores a partir de dados da SOF;
- e) *gasto com investimento*: valor total dos gastos do ministério no ano correspondente na rubrica de gastos com investimentos (GND4), em bilhões de reais, em valores constantes de 2012 (deflacionados pelo IPCA). A variável foi calculada pelos autores a partir de dados da SOF; e
- f) *gasto empenhado*: valor do total de gastos do ministério no ano correspondente na rubrica de gastos empenhados, em bilhões de reais, em valores constantes de 2012 (deflacionados pelo IPCA). A variável foi calculada pelos autores a partir de dados da SOF.

O objetivo de se incluir essas últimas variáveis é controlar por aspectos específicos de cada ministério, ainda que variáveis a cada ano.

5) Ciclo eleitoral:

- a) *primeiro ano de governo*: *dummy* que assume valor 1 se o ano corresponder ao primeiro ano do mandato de qualquer presidente;
- b) *segundo ano de governo*: *dummy* que assume valor 1 se o ano corresponder ao segundo ano do mandato de qualquer presidente; e
- c) *terceiro ano de governo*: *dummy* que assume valor 1 se o ano corresponder ao terceiro ano do mandato de qualquer presidente.

De forma a evitar perfeita colinearidade, não foi incluída *dummy* de quarto ano de governo. A inclusão destas variáveis tem dois objetivos. Em geral, procura-se saber se existe um ciclo, segundo a teoria do

ciclo político,²⁵ no que diz respeito ao comportamento da rotatividade. Se assim for, espera-se maior rotatividade no primeiro ano de mandato de um presidente e redução gradual ao longo dos demais anos, atingindo seu nível mais baixo no último ano de mandato. Adicionalmente, essas variáveis permitirão testar a hipótese do ciclo político bianual, conforme discutido anteriormente.

5.4 Os modelos e os métodos econométricos explorados

A estratégia econométrica consistiu em iniciar com um modelo mais reduzido, incorporando essencialmente as variáveis de mudança ministerial para depois incorporar mais variáveis explicativas sucessivamente. Ao todo foram estimados quatro modelos, conforme descrito a seguir.

Todos os modelos estimaram uma constante, que poderia ser interpretada como uma taxa média de rotatividade, que ocorreria na ausência dos demais fatores (variáveis) que aumentam ou diminuem a rotatividade.

- 1) Modelo 1: incorporou apenas as variáveis de *mudança ministerial e variação ideológica* – novo partido, nova facção, mudança apartidária e variação ideológica.
- 2) Modelo 2: incorporou, ademais, as *dummies* de *alternância no mandato presidencial* – primeiro mandato de Lula, segundo mandato de Lula e Dilma.
- 3) Modelo 3: incorporou, adicionalmente, as variáveis de *controles básicos dos ministérios* – servidores, número DAS, gasto com pessoal, gasto corrente, gasto com investimento e gasto empenhado.
- 4) Modelo 4: incorporou ao modelo anterior as variáveis de *ciclo político* – primeiro, segundo e terceiro ano de governo do presidente.

Uma forma natural de se estimarem os efeitos das diferentes variáveis explicativas sobre a rotatividade de DAS é agrupar todos os dados em uma regressão OLS, método chamado de mínimos quadrados empilhados ou *pooled ordinary least squares* (POLS). No entanto, estimadores POLS desconsideram a estrutura em painel dos dados, o que pressupõe que as observações não sejam serialmente correlacionadas por indivíduo, o que por sua vez leva a erros homocedásticos entre indivíduos e períodos (Johnston e DiNardo, 1997). Conforme explorado na secção 2 deste capítulo, a literatura associada aos fatores contribuintes para a rotatividade de cargos comissionados no setor público federal indica, naturalmente, a existência de características ministeriais e temporais que influenciam a decisão de indicações de cargos. Portanto, espera-se que a estrutura de painéis seja mais apropriada.

25. Ver, por exemplo, os artigos seminais Nordhaus (1975) e Rogoff (1990).

Para determinar se a regressão no formato POLS se adequa aos dados presentes, foram aplicados dois testes para cada um dos modelos 1 a 4. O primeiro, o teste F de Chow, é usado para testar se uma regressão em formato de painel com efeitos fixos seria ou não mais adequada que o mais simples método dos mínimos quadrados empilhados (POLS). Os resultados, apresentados na tabela 2 do apêndice, indicam que sob as quatro especificações, 1 a 4, o método de efeitos fixos é mais adequado que POLS. Para todos os testes, o $-$ valor ficou abaixo ou igual a 0,0005.

O segundo teste aplicado, do multiplicador lagrangeano de Breusch-Pagan, foi usado para determinar se uma regressão em formato de painel com efeitos aleatórios seria ou não mais adequada que o mais simples método POLS. Todos os testes, disponíveis na tabela 3 do apêndice, indicaram fortemente a superioridade da regressão em painéis. Para todos os testes, o $-$ valor ficou abaixo ou igual a 0,0015.

Feita, então, a escolha pelo uso de dados em painéis, a decisão seguinte disse respeito ao uso de efeitos fixos ou aleatórios. O teste de Hausman aplicado a cada um dos quatro modelos indicou a clara opção pela regressão com efeitos aleatórios (a 1% de significância), conforme detalhado na seção 3 do apêndice. O menor $-$ valor encontrado foi 0,5148.

Feita a opção pelo uso de efeitos aleatórios, aplicamos então o teste do quociente de verossimilhança (likelihood ratio test, LR-Test) para testarmos a existência de heterocedasticidade nos dados. Os estatísticos encontrados indicaram presença de heterocedasticidade para todos os modelos, conforme descrito na seção 5 do apêndice.

Continuando, aplicamos os testes de Wooldridge para a presença de autocorrelação. Ao nível de significância de 1%, foi possível rejeitar a hipótese nula de ausência de autocorrelação serial para os modelos 2, 3 e 4. Os valores exatos podem ser consultados na seção 6 do apêndice deste capítulo.

Finalmente, com vistas a consolidar os resultados encontrados, aplicamos os testes ajustados de Sosa-Escudero e Bera (2008) para análise conjunta de efeitos aleatórios e de correlação serial em painéis desbalanceados. Os resultados foram disponibilizados na seção 7 do apêndice. Estes testes confirmam, ao nível de significância de 10%, presença de efeitos aleatórios e de correlação serial para todos os modelos. Caso a exigência de significância seja reduzida para 5%, muda apenas o resultado referente aos efeitos aleatórios bidirecionais para o modelo 3, que se torna não conclusivo.

Diante da evidência de heterocedasticidade e de autocorreção nos modelos estudados, optamos pelo uso dos regressores de Prais-Winsten com correção tanto para heterocedasticidade como para autocorrelação.

Finalmente, existe entendimento na literatura (Kennedy, 2008, p. 16.5) de que quando os dados usados em um painel constituem a totalidade da população, então é mais apropriado o uso de painéis com efeitos fixos. Por essa razão, também foram calculadas as regressões com efeitos fixos, em que optamos por estimar os erros-padrões pelo método de Driscoll e Kraay (Hoechle, 2007). Esse método gera resultados robustos quanto à possibilidade de heterocedasticidade, autocorrelação dos resíduos do tipo $MA(q)$ e correlação contemporânea. Optamos por esse método uma vez que os testes de Wald modificados para heterocedasticidade em grupos, o teste de Pesaran para interdependência contemporânea e o teste de Wooldridge para autocorrelação indicaram a presença de heterocedasticidade, de correlação contemporânea e de autocorrelação serial.

5.5 Estimações por painéis com efeitos aleatórios e efeitos fixos

A tabela 1 apresenta os resultados dos quatro modelos econométricos calculados pelo método de Prais-Winsten com correção para heterocedasticidade e autocorrelação de primeira ordem.

TABELA 1
Painéis com efeitos aleatórios e erros-padrões de Prais-Winsten

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Novo partido	18,67***	19,38***	19,20***	12,84***
Nova facção	10,84***	10,30***	9,95***	9,19***
Mudança apartidária	6,35**	7,15**	8,37***	7,19***
Variação ideológica	4,65***	3,59**	3,40**	2,37*
Primeiro mandato de Lula		4,19*	4,47**	3,36
Segundo mandato de Lula		-5,27**	-4,41**	-6,90***
Dilma		4,11*	5,05**	1,97
Servidores			0,83***	0,64***
Número DAS			-0,03**	-0,02*
Gasto com pessoal (R\$ bilhão)			-0,26**	-0,20*
Gasto corrente (R\$ bilhão)			0,01	0,04
Gasto em investimento (R\$ bilhão)			-0,24*	-0,09
Gasto empenhado (R\$ bilhões)			0,03	-0,21
Primeiro ano de governo				16,48***
Segundo ano de governo				5,77***
Terceiro ano de governo				4,20***
Constante	26,45***	25,17***	29,31***	25,62***
R ²	40,14	41,49	44,34	54,95

Elaboração dos autores.

Notas: *** Estatisticamente significativo ao nível de significância de 1%.

** Estatisticamente significativo ao nível de significância de 5%.

* Estatisticamente significativo ao nível de significância de 10%.

Obs.: Número de observações – 314 e número de grupos – 24.

TABELA 2
Painéis com efeitos fixos e erros-padrão de Driscoll e Kaay

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Novo partido	18,29***	19,12***	19,14***	13,42***
Nova facção	10,97***	10,26***	9,89***	9,80***
Mudança apartidária	7,00*	7,22***	9,09**	8,26***
Variação ideológica	5,29*	4,17*	3,46*	2,85***
Primeiro mandato de Lula		2,21	5,61	2,28
Segundo mandato de Lula		-5,53	-3,72	-7,09**
Dilma		4,46***	6,65***	3,23
Servidores			-0,36	-0,57
Número DAS			-0,11***	-0,05**
Gasto com pessoal (R\$ bilhão)			0,62	0,87*
Gasto corrente (R\$ bilhão)			0,07	-0,04
Gasto em investimento (R\$ bilhão)			-0,22	-0,07
Gasto empenhado (R\$ bilhões)			-0,27	-0,36
Primeiro ano de governo				16,18***
Segundo ano de governo				6,13**
Terceiro ano de governo				4,75*
Constante	26,05***	26,53***	39,64***	27,36***
R ² (within)	41,68	43,68	47,03	55,24

Elaboração dos autores.
Notas: *** Estatisticamente significativo ao nível de significância de 1%.
** Estatisticamente significativo ao nível de significância de 5%.
* Estatisticamente significativo ao nível de significância de 10%.
Obs.: Número de observações – 314 e número de grupos – 24.

A tabela 2, por sua vez, apresenta os resultados dos quatro modelos de painel com efeito fixo calculado pelo método de Driscoll e Kaay com correção para heterocedasticidade, autocorrelação dos resíduos do tipo $MA(q)$ e correlação contemporânea.

Notamos preliminarmente que tanto as regressões em painéis com efeitos aleatórios como as regressões em efeitos fixos geram, ambas, resultados bastante próximos, sugerindo a boa escolha das variáveis explicativas. No que se segue, analisaremos com maior detalhamento os modelos com efeitos aleatórios.

5.5.1 Modelo 1

Observamos desses resultados que o modelo mais simples, que inclui exclusivamente as variáveis de mudança de ministro e de mudança ideológica (além da constante), já explica mais de 40% da rotatividade observada. Todas as variáveis são altamente significantes. As variáveis mais centrais para nosso estudo – novo partido, nova facção e variação ideológica – são significantes ao nível de 1%.

O sinal e a amplitude da variável *novo partido* sugerem um efeito dominante da mudança de partido do ministro sobre a rotatividade. Segundo o modelo 1, uma mudança de partido do ministro em um ano aumenta em quase 20 p.p. a rotatividade nesse ano, confirmando a hipótese 1.

A mudança de facção de um mesmo partido em um ministério também tem elevado efeito, aumentando quase 11 p.p. a rotatividade no ano da mudança, o que também reforça a hipótese 2. O resultado aponta que, por trás do partido, há diferentes grupos de poder e que, portanto, a dinâmica da coalizão sofre influência deste arranjo, que se omite quando o foco analítico se volta somente aos partidos.

Destacamos que o efeito da variável facção possivelmente está subestimado, pois nem sempre as mudanças do *ministro* significam alteração faccional (tal como conceituado na nota 21). Nesse sentido, se nos fosse possível diferenciar o que é ou não uma substituição faccional nas mudanças que preservam o mesmo partido no poder, o efeito daquela variável provavelmente seria maior. De qualquer modo, o menor impacto dessa variável em comparação com *novo partido* dá suporte à hipótese 3.

Ademais, a *mudança apartidária*, em que o ministro entrante ou saínte não tem filiação partidária, também aumenta a rotatividade em quase 7 p.p., ao nível de significância de 5%, resultado que dá apoio às hipóteses 4 e 5.

A variável mudança ideológica, significativa ao nível de 1%, sugere que quanto maior for a diferença entre a ideologia de ministros que se sucedem no cargo, maior será a consequente rotatividade. Assim, se a distância ideológica entre um ministro e seu substituto for de 2 p.p. na escala de 0 a 10, por exemplo, haverá um aumento de quase 10 p.p. na rotatividade. Este resultado confirma a hipótese 6. As implicações sugeridas por este resultado são importantes. Eles indicam que, em algum nível, variações nas preferências de políticas públicas também importam para compreender a variação nas rotatividades observadas. Em outras palavras, o argumento, plausível,²⁶ de que as mudanças espelhariam motivos predominantemente de patronagem, posto que a definição das políticas ministeriais advêm de definições dos ministérios que compõem o centro de governo ou da presidência institucional, é desafiado pelos resultados, que indicam relevância da ideologia. Contudo, esta é uma aproximação que carece ainda de investigação mais sistemática.

Finalmente, a constante poderia ser interpretada como uma taxa de rotatividade “natural”, que ocorreria na ausência dos demais fatores. O valor estimado pelo modelo 1 é de aproximadamente 27%. Note que a média da rotatividade calculada no período é de 28,5%, um valor extremamente próximo daquele sugerido pelo simples modelo 1.

26. E explorado em outros capítulos, principalmente no capítulo 3.

Os valores específicos dos coeficientes estimados variam um pouco nos demais modelos, mas três importantes propriedades são mantidas, atestando a robustez da abordagem econométrica escolhida. A primeira é o sinal dos coeficientes estimados das quatro principais variáveis explicativas. A segunda é sua ordem de grandeza. A terceira é o fato de que as quatro principais variáveis explicativas permanecem significantes, ainda que com variação nos níveis de significância. Nos modelos 2 e 3, a significância da variável *mudança ideológica* se reduz a 5%; e no modelo 4, a 10%. Já a variável *mudança apartidária* tem sua significância aumentada para o nível de 1% nos modelos 3 e 4. As variáveis *novo partido* e *nova facção* permanecem significantes a 1% nos quatro modelos.

5.5.2 Modelo 2

A novidade com relação às variáveis discutidas é que a mudança ideológica teve sua significância reduzida a 5%. Ademais, percebe-se aqui que, feitos os controles pela mudança de ministros e outros, o primeiro mandato de Lula trouxe consigo aumento de mais de 4 p.p. na taxa de rotatividade em comparação com o de FHC. Esse aumento é totalmente corrigido no segundo mandato de Lula, que apresenta uma redução superior a 4 p.p., chegando, na prática, a níveis inferiores àqueles do governo FHC. Já o governo Rouseff aumentou novamente a rotatividade em mais de 4 p.p., se aproximando dos níveis do primeiro mandato de Lula. Esse resultado parece, à primeira vista, contraditório ao gráfico puro (sem controles) das rotatividades 4, 5 e 6 (gráfico 4), em que se percebe a forte subida da rotatividade em 2003, primeiro mandato de Lula, bem acima do efeito do governo Rouseff. Para entender esse resultado, é importante lembrar que houve também, nesse ano de 2003, grande mudança partidária dos ministros, além da elevada alteração ideológica. Portanto, espera-se que nossas variáveis principais de mudança no ministério e de ideologia capturem grande parte do aumento na rotatividade, de forma que o efeito específico do presidente Lula em seu primeiro mandato seja reduzido. Já no caso da presidente Rouseff, ainda que tenha havido mudança de facção, houve menor mudança de partido e menor variação ideológica, de forma que o efeito do mandato Dilma se torna mais pronunciado. Adicionalmente, conforme veremos mais adiante, há um forte efeito de aumento na rotatividade, associado ao primeiro ano de um mandato. Como os dados obtidos somente incluem os três últimos anos do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, espera-se menor efeito de seu mandato sobre a rotatividade. Analogamente, como os dados disponíveis somente incluem os três primeiros anos do mandato da presidente Rouseff, espera-se um maior efeito de sua presidência sobre a rotatividade. Todos os estimadores de mandato presidencial são significantes ao nível de 5% ou 10%.

O modelo 2 não suporta a hipótese 7, a presença do efeito *lame duck*, segundo o qual a rotatividade no segundo mandato de um presidente, quando se encontra fragilizado pelos desgastes políticos, é maior que no seu primeiro mandato. De fato, o modelo reforça a hipótese alternativa H8, segundo a qual há menor rotatividade no segundo mandato do presidente Lula.

5.5.3 Modelo 3

O comportamento das variáveis já discutidas anteriormente se mantém essencialmente idêntico ao do segundo modelo, inclusive no que diz respeito à sua magnitude, havendo, no entanto, maior nível de segurança, uma vez que a significância aumentou para o nível de 5% nas variáveis *primeiro mandato* de Lula e primeiro mandato de Dilma. Adicionalmente, o modelo 3 sugere uma quase completa neutralização, no segundo mandato de Lula, da rotatividade adicional criada em seu segundo mandato, voltando a níveis comparáveis com o (segundo) mandato FHC. Já o efeito do mandato Rousseff é ainda mais pronunciado, chegando a um aumento superior a 5 p.p. na rotatividade em comparação com o segundo mandato Lula. Quanto às novas variáveis de controles específicos dos ministérios, apenas o número total de servidores no ministério é significativo ao nível de 1%. O coeficiente dessa variável sugere que para cada 100 mil servidores no ministério há um aumento de mais de 8 p.p. na rotatividade, sugerindo maior rotatividade em ministérios maiores quando a medida é o número de servidores. Há também um efeito de redução da rotatividade associado ao número de DAS nos níveis 4, 5 e 6 nesses ministérios, significativo ao nível de 5%. Este capítulo deixa como sugestão para pesquisas futuras o aprofundamento desse resultado, para que se possa melhor entender por que um aumento no número de DAS em um ministério reduziria sua rotatividade.

Com relação aos efeitos do tamanho do orçamento sobre a rotatividade em um ministério, apenas aparece significativo o gasto com pessoal, que, ao nível de 5%, sugere que quanto maior for o gasto do ministério com pessoal, menor será a rotatividade dos DAS superiores. Mais especificamente, cada aumento de R\$ 10 bilhões nesse gasto reduz em pouco mais de 2 p.p. a rotatividade. Uma possível explicação seria o fato de que quanto maior o gasto com pessoal, mais rígido o orçamento desse ministério, tornando os cargos de DAS menos cobiçados pelos políticos. Finalmente, a variável gasto em investimento também parece ter efeito redutor sobre a rotatividade, mas esse efeito somente é significativo a 10% e é perdido no modelo 4.

5.5.4 Modelo 4

Este modelo repete os mesmos resultados que o modelo 3 para quase todas as variáveis comuns aos dois modelos. Há três únicas diferenças. A primeira é que as variáveis *variação ideológica*, *número DAS* e *gastos com pessoal* têm sua significância reduzida de 5% para 10%. A segunda é que as variáveis primeiro mandato de Lula e primeiro mandato de Dilma perdem significância, tendo a variável segundo mandato de Lula sua significância aumentada para 1%. A terceira é a perda de significância da variável *gasto em investimento*.

Quanto às novidades, este modelo permite concluir de forma positiva pela existência de ciclo político clássico na variável de rotatividade de DAS, confirmando a hipótese 9. De fato, há evidência de que a rotatividade é menor no quarto ano do mandato de um governante, sendo mais de 16 p.p. superior no seu primeiro ano, o ano de maior rotatividade. A rotatividade baixa progressivamente nos anos seguintes, permanecendo aproximadamente 6 p.p. no segundo ano e 4 p.p. no terceiro ano, acima daquela do quarto ano.

Notamos que não há evidência de ciclo bianual no que diz respeito à rotatividade de DAS no governo federal, o que indica pela negação da hipótese 10.

5.6 Comparação com o modelo em painéis com efeitos fixos

Os resultados encontrados para os modelos de painéis com efeitos fixos se assemelham fortemente, tanto no sinal como na significância, e mesmo na ordem de grandeza, àqueles obtidos nos painéis com efeitos aleatórios. A seguir discutimos as diferenças encontradas. A primeira diz respeito a uma redução na significância conjunta das variáveis de mandato presidencial. Agora, em cada um dos modelos 2, 3 e 4, apenas uma das *dummies* de mandato é significante; nos modelos 2 e 3, a variável Dilma é significante ao nível de 1%, enquanto no modelo 4 é a variável segundo mandato de Lula que se torna ao nível de 5%. A segunda diz respeito ao número de servidores em um ministério. Essa variável perde total significância, além de seu sinal se inverter. A terceira diz respeito aos números de DAS 4, 5 e 6, que se tornam significantes ao nível de 1% no modelo 3 (eram significantes apenas a 5% no caso anterior) e significantes ao nível de 5% no modelo 4 (eram significantes apenas a 10% no caso de efeitos aleatórios). Finalmente, o gasto com pessoal se torna significante apenas a 10%, e apenas no modelo 4, mas inverte seu sinal em comparação com os modelos de efeitos aleatório, sugerindo agora que o aumento do gasto com pessoal tende a aumentar a rotatividade em um ministério.

As diferenças encontradas para as variáveis número de servidores e gasto com pessoal sugerem cuidado na interpretação de suas contribuições sobre a rotatividade. Por outro lado, a grande proximidade encontrada nos coeficientes das variáveis associadas às nossas hipóteses sugere uma robustez de seus efeitos sobre a rotatividade, dando força às respostas obtidas neste estudo sobre as hipóteses testadas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os efeitos da influência política e partidária sobre a burocracia de livre nomeação sempre foram objeto de discussão, especialmente na mídia. As menções a verdadeiros butins partidários sobre os cargos de órgãos públicos e aparelhamentos de toda sorte da máquina pública pelos partidos que assumem o governo são frequentes e ganharam presença no imaginário sobre o exercício do poder pelos partidos. As percepções sobre este processo se tornaram ainda mais negativas pela associação, direta ou indireta, entre as lutas políticas para a ocupação dos quadros da máquina pública e práticas ilícitas de agentes políticos. Parte deste debate é alimentado pela ausência de pesquisas sistemáticas sobre a relação entre ocupação dos quadros da burocracia e as influências político-partidárias. Este capítulo sistematizou e analisou dados sobre esta ocupação e talvez possa colaborar para informar o debate.

Primeiro, apresentamos dados descritivos que pintam um retrato da rotatividade dos ocupantes de cargos DAS ao longo de quatorze anos, recobrando os governos FHC, Lula e Dilma. Indicamos que a taxa média de rotatividade anual é de pouco menos de 30% de todos os cargos. Esta é uma taxa alta, mesmo considerando haver grupos na burocracia pública, cujo desempenho no cargo requer sua circulação por órgãos da administração federal, ou mesmo considerando que rearranjos administrativos possam ter inflado esse resultado médio. Mudanças anuais dessa magnitude têm grande chance de produzir efeitos nocivos sobre as capacidades de planejamento e implementação das políticas. Embora não existam análises empíricas que atestem tais efeitos, parece-nos que a defesa de maior estabilidade dos ocupantes desses cargos, em particular por servidores das carreiras de Estado, teria efeito positivo. Talvez, contudo, a principal questão resida em calibrar adequadamente o grau de penetração – hoje alta – da nomeação discricionária na estrutura hierárquica dos órgãos.

Por outro lado, encontramos que o ciclo de mudanças tem uma lógica bastante previsível e a taxa de rotatividade alcança seu pico no primeiro ano do mandato e arrefece nos anos subsequentes. Ademais, estes picos são maiores quando há uma alteração partidária no Executivo, que se pode observar nitidamente no evento singular – em nossa série – que foi a eleição do PT, em 2002.

Formulamos e testamos algumas hipóteses relativas ao efeito das mudanças partidárias, faccionais e ideológicas sobre as taxas de rotatividade dos cargos de mais alta hierarquia (4, 5 e 6), que detêm maior poder decisório sobre o ciclo das políticas públicas. Os resultados indicam caminhos que nos parecem interessantes e originais. Como esperado, indicamos que a mudança partidária no comando político dos ministérios amplia consideravelmente a taxa média de rotatividade anual nos respectivos órgãos, aproximadamente 20 p.p. Mostramos também que mesmo quando não há mudanças partidárias, a substituição do ministro produz mudanças

que, embora em menor intensidade, são relevantes. Esse achado é confirmatório de uma intuição que anedoticamente consideramos relevante no funcionamento de nossa burocracia política: o papel das facções políticas, redes políticas de pessoais e outras tantas no processo de seleção de definição dos nomes que ocupam as principais posições de poder nos ministérios, que estão sob o guarda-chuva da legenda partidária, ou mesmo fora dele, já que não verificamos se há variação nas filiações partidárias dos nomeados.

O terceiro achado relevante indica que a intensidade das mudanças também é influenciada pela magnitude da mudança ideológica dos partidos. Consideramos ser este um indicativo de que as preferências partidárias também importam na definição dos quadros. Se assim não fosse, a intensidade da mudança seria indiferente à variação da distância ideológica entre partidos que se sucedem em um mesmo ministério.

As evidências aqui apresentadas indicam que motivações por políticas públicas (o cargo como um meio) e por cargos (como um fim em si) são critérios relevantes na construção da burocracia política federal. Associam-se a elas dinâmicas extrapartidárias, que compõem um cenário de alta complexidade em meio o qual o presidente deve decidir para montar e coordenar a coalizão de governo. A combinação entre alta rotatividade anual dos nomeados e forte efeito de mudanças partidárias e não partidárias indica que o processo de divisão dos espaços de poder e seu rearranjo, bem como a capacidade de coordenar o rumo das políticas, são mais intrincados que a usual teoria das coalizões sugere ao analisar os destinos e as estratégias do presidente em nosso regime presidencial.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-34. Disponível em: <<https://goo.gl/gey6sf>>.

BELLER, D. C.; BELLONI, F. P. Party and Faction: modes of political competition. In: _____. (Eds.). **Faction politics**: parties and factionalism in comparative perspective. Santa Barbara: ABC-Clio Inc., 1978. (Studies in International and Comparative Politics).

BESLEY, T.; CASE, A. Does electoral accountability affect economic policy choices? Evidence from gubernatorial term limits. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, p. 769-798, Aug. 1995.

BLONDEL, J. **The links between appointments, policy-making and patronage in government-supporting parties relationships**. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1995.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais**, Brasília, n. 212, parte I, dez. 2013.

CARDOSO, F. H. **A arte da política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CHIAVENATO, I. **Gestão de pessoas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho**. São Paulo: Dieese, 2011.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. **Transferências voluntárias no federalismo fiscal brasileiro**: efeito do ciclo fiscal de meio de mandato sobre as eleições municipais. In: PRÊMIO TESOUREIRO NACIONAL – Finanças públicas, 9. Brasília: Esaf, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/f1soAs>>.

_____. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, jul./set. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/cM24WS>>.

FIGUEIREDO, A. Executivo e burocracia, In: LESSA, R. (Org.). **Horizontes das ciências sociais no Brasil**: ciência política. São Paulo: Anpocs, 2010.

GRAEF, A. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. **Res pública**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 61-72, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/nf9R1G>>.

_____. Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. **Res Pública**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 7 - 24, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/oo6xVn>>.

GRINDLE, M. S. **Jobs for the boys**: patronage and the State in comparative perspective. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

HOECHLE, D. Robust standard errors for panel regressions with cross-sectional dependence. **The Stata Journal**, v. 7, n. 3, p. 281-312, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/kA3210>>.

JOHNSON, J.; CRAIN, M. Effects of term limits on fiscal performance: evidence from democratic nations. **Public Choice**, v. 119, n. 1-2, p. 73-90, Apr. 2004.

KAUFFMAN, H. Emerging Conflicts in the Doctrine of Public Administration. **American Political Science Review**, v. 50, n. 4, 1956. p. 1057-1073.

KENNEDY, P. **A Guide to Econometrics**. 6th ed. Cambridge: Wiley-Blackwell, 2008.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Rotatividade dos cargos de confiança na administração federal brasileira (1999-2013). **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 439-461, out./dez. 2014a.

_____. Rotatividade dos cargos de confiança na administração federal brasileira (1999-2012) – resultados preliminares. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 5, p. 55-63, mar./abr. 2014b.

MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MENEGUIN, F.; BUGARIN, M. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. **Revista de Economia Aplicada**, v. 5, n. 3, p. 601-622, 2001.

MOE, T. Presidents, institutions, and theory. In: EDWARDS III, G. C.; KESSEL, J.; ROCKMAN, B. A. (Orgs.). **Researching the presidency: vital questions, new approaches**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

NORDHAUS, W. D. The review of economic studies. **The Political Business Cycle**, v. 42, n. 2, p.169-190, 1975.

PACHECO, R. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. *et al.* (Org.). **Política e burocracia no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. In: _____. (Orgs.). **Politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control**. New York: Routledge, 2004.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro (2010-2011). **Novos Estudos**, v. 94, p. 91-107, 2012.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **The American Economic Review**, v. 80, n. 1, p. 20-36, 1990.

SCHERLIS, G. **Political appointments and party patronage in Argentina: building parties as governmental networks**. In: CONGRESSO MUNDIAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 21., Santiago, Chile, jul. 2009. Chile: Ipsa, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/MkhFX0>>.

SOSA-ESCUADERO, W.; BERA, A. K. Tests for unbalanced error-components models under local misspecification. **The Stata Journal**, v. 8, n. 1, p. 68-78, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/NGGzYR>>.

SOUZA, M. Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964). São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

ZUCCO JUNIOR, C. **The Ideology of Brazilian Parties: technical notes on the third edition of estimates**. Mimeo, 10 jan. 2014.

ZUVANIC, L.; IACOVIELLO, M. La burocracia en América Latina. **Revista Centroamericana de Administración Pública**, n. 58-59, p. 9-41, 2010.

APÊNDICE

1 ESTIMATIVAS DE IDEOLOGIA PARTIDÁRIA E PRESIDENCIAL

TABELA 1
Estimativas da ideologia partidária

Partido	Ano																
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PCdoB	1,53	1,60	1,66	1,73	1,79	1,92	2,06	2,19	2,32	2,31	2,31	2,30	2,29	2,30	2,30	2,31	2,31
PDS, PP	7,09	7,07	7,05	7,03	7,01	6,93	6,85	6,76	6,68	6,56	6,45	6,33	6,21	6,26	6,31	6,35	6,40
PDT	2,84	2,90	2,95	3,01	3,06	3,18	3,30	3,41	3,53	3,50	3,47	3,43	3,40	3,43	3,46	3,49	3,52
PFL, DEM	6,90	6,87	6,84	6,80	6,77	6,74	6,71	6,67	6,64	6,60	6,56	6,52	6,48	6,61	6,74	6,87	7,00
PMDB	4,69	4,78	4,86	4,95	5,03	5,04	5,05	5,05	5,06	4,98	4,89	4,81	4,72	4,81	4,89	4,98	5,06
PSB	2,48	2,52	2,55	2,59	2,62	2,70	2,79	2,87	2,95	2,98	3,01	3,03	3,06	3,08	3,09	3,11	3,12
PSD																	5,68
PSDB	4,98	5,01	5,04	5,07	5,10	5,05	5,00	4,95	4,90	4,87	4,83	4,80	4,76	4,86	4,97	5,07	5,17
PR, PL, PRB	6,44	6,30	6,17	6,03	5,89	5,92	5,95	5,97	6,00	5,90	5,80	5,70	5,60	5,65	5,70	5,74	5,79
PT	1,78	1,87	1,96	2,04	2,13	2,36	2,59	2,81	3,04	3,01	2,98	2,94	2,91	2,92	2,93	2,94	2,95
PV													3,74	3,77	3,81	3,84	3,87
Dilma																	3,42
Lula																	3,24
FHC																	4,98

Fonte: Zucco Junior (2014).
Obs.: Os valores destacados correspondem às estimativas em Zucco Junior (2014) e os demais, às interpolações dos autores.

2 TESTE DE ESPECIFICAÇÃO DE CHOW PARA EFEITOS FIXOS *VERSUS* POLS

O objetivo deste teste é comparar os resultados dos efeitos fixos e POLS. O teste de Chow compara resultados quando se consideram grupos separadamente ou conjuntamente, e assim verifica-se se vale a pena utilizar o método de efeitos fixos ou de POLS. Ou seja, o teste compara os resultados quando consideramos diferentes grupos (um grupo por período, que engloba os efeitos de painel) ou o agrupamento de grupos (o que ocorre em POLS). Sob a hipótese nula, utilizamos o modelo mais simples: POLS. Os resultados indicam que sob as quatro especificações, 1 a 4, o método de efeitos fixos é mais adequado que o de POLS.

TABELA 2
Teste de especificação de Chow

Modelo	1	2	3	4
F	F(23, 286)	F(23, 283)	F(23, 277)	F(23, 274)
Estatística	2,88	2,91	2,39	2,82
-valor	0,0000	0,0000	0,0005	0,0000

Elaboração dos autores.

3 TESTE DO MULTIPLICADOR DE LAGRANGE DE BREUSCH E PAGAN PARA EFEITOS ALEATÓRIOS

O objetivo deste teste é determinar se uma regressão por meio do método dos mínimos quadrados empilhados se adequa bem aos dados ou se é mais adequado o uso da regressão em painéis com efeitos aleatórios. Os resultados da tabela 3 sugerem fortemente que o uso da metodologia de painéis é vantajoso.

TABELA 3
Estatístico do teste ML de Breusch e Pagan

Modelo	1	2	3	4
Estatístico	29,67	31,35	8,83	15,85
-valor	0,0000	0,0000	0,0015	0,0000

Elaboração dos autores.

4 TESTE DE HAUSMAN

O objetivo deste teste é indicar qual dos dois tipos de regressão em painéis, a de efeitos fixos ou a de efeitos aleatórios, se adequa melhor aos dados analisados. Os resultados da tabela 4 sugerem que para todos os modelos os efeitos aleatórios devem ser usados.

TABELA 4
Teste de Hausman para painéis com efeitos fixos e efeitos aleatórios

Modelo	1	2	3	4
Graus de liberdade	4	7	13	15
Estatístico	1,86	1,72	11,42	12,63
-valor	0,7611	0,9736	0,5759	0,6311

Elaboração dos autores.

5 TESTE DE QUOCIENTE DE VEROSSIMILHANÇA

O objetivo deste teste é verificar a existência de heterocedasticidade nos modelos estudados. Para tanto, foram rodadas duas regressões pelo método dos mínimos quadrados generalizados, sendo a primeira com a opção de controle por heterocedasticidade em painéis. Os resultados, apresentados na tabela 5, sugerem a inexistência de heterogeneidade no modelo mais reduzido (modelo 1), mas clara presença de heterogeneidade nos demais modelos 2, 3 e 4.

TABELA 5
Teste de quociente de verossimilhança para painéis com efeitos aleatórios

Modelo	1	2	3	4
Graus de liberdade	23	23	23	23
Estatístico	50,54	47,29	46,71	47,69
-valor	0,0008	0,0021	0,0024	0,0018

Elaboração dos autores.

6 TESTE DE WOOLDRIDGE

O objetivo deste teste é verificar a existência de autocorrelação nos modelos estudados. A tabela 6 apresenta os resultados obtidos para cada modelo, sugerindo a ausência de autocorrelação para o modelo 1 mas sua presença nos demais, se considerado o nível de significância de 1%.

TABELA 6
Teste de Wooldridge para autocorrelação em painéis

Modelo	1	2	3	4
Graus de liberdade	23	23	23	23
Estatístico	1,450	18,343	16,402	12,525
-valor	0,2407	0,0003	0,0005	0,0018

Elaboração dos autores.

7 TESTES DE SOSA-ESCUADERO E BERA

O objetivo deste teste é verificar a existência de correlação serial de primeira ordem composta com efeitos aleatórios em painéis não balanceados. Foi usada a rotina xttest1 do Stata ajustada para painéis desbalanceados (Sosa-Escudero e Bera, 2008). A tabela 7 apresenta os resultados obtidos para cada modelo. Ao nível de significância de 5%, os testes sugerem presença de efeitos aleatórios nos modelos 1, 2 e 4 e presença de correlação serial em todos os modelos. Ao nível de significância de 10%, os testes confirmam presença tanto de efeitos aleatórios como de correlação serial em todos os modelos.

TABELA 7
Teste de Sosa-Escudero e Bera para correlação serial de primeira ordem e efeitos aleatórios (p-valores)

Modelo	1	2	3	4
Efeitos aleatórios, bidirecionais	0,0001	0,0000	0,0613	0,0353
Efeitos aleatórios, unidirecionais	0,0000	0,0000	0,0307	0,0176
Correlação serial	0,0060	0,0337	0,0229	0,0000
Teste conjunto: efeitos aleatórios e correlação serial	0,0000	0,0000	0,0009	0,0000

Elaboração dos autores.

REFERÊNCIAS

SOSA-ESCUADERO, W.; BERA, A. K. Tests for unbalanced error-components models under local misspecification. **The Stata Journal**, v. 8, n. 1, p. 68-78, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/NGGzYR>>.

ZUCCO JUNIOR, C. **The Ideology of Brazilian Parties**: technical notes on the third edition of estimates. 10 jan. 2014. Mimeo.

O PREENCHIMENTO DE CARGOS DA BUROCRACIA PÚBLICA FEDERAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: ANÁLISE COMPARADA DE DOIS MINISTÉRIOS – CIÊNCIA E TECNOLOGIA E INTEGRAÇÃO NACIONAL

André Borges¹
Denilson Bandeira Coêlho²

1 INTRODUÇÃO

Na literatura comparativa da ciência política, não são incomuns argumentos em torno dos efeitos do sistema de governo sobre o processo governativo, a produção de políticas públicas e a estabilidade democrática. No entanto, ainda persistem lacunas importantes no que diz respeito às análises voltadas para o entendimento do funcionamento da burocracia e sua relação com os vários atores políticos. Em revisão bastante abrangente da produção da ciência política sobre Poder Executivo e burocracia no parlamentarismo e no presidencialismo, Figueiredo (2004) critica as análises que se concentram nas macrodiferenças – não raro a partir de modelos estilizados de parlamentarismo e presidencialismo – e deixa de lado as distinções que existem entre sistemas políticos que adotam o mesmo sistema de governo. Além disso, em que pese a tendência da literatura comparativa a associar os presidentes minoritários à instabilidade institucional e ao conflito político entre os poderes, as evidências empíricas mostram que as coalizões multipartidárias majoritárias são bastante comuns no presidencialismo (Cheibub *et al.*, 2004).

A literatura norte-americana enfatiza a competição entre o Congresso e a Presidência pelo controle das agências burocráticas, que se ampara na capacidade de ambos os poderes de criar e modificar novas agências e, ainda, nomear membros do alto escalão (Bawn, 1995; McCubbins *et al.*, 1987; Moe e Caldwell, 1994; Wood e Waterman, 1991). No Brasil, tal possibilidade inexiste, considerando-se que o presidente possui a prerrogativa exclusiva de nomeação dos cerca de 23 mil cargos de livre provimento existentes na administração federal, além de que o Congresso Nacional não possui poder de legislar sobre a criação e a reforma de agências burocráticas (Olivieri, 2011; Santos, 2009).

1. Professor adjunto do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB).

2. Professor adjunto do Instituto de Ciência Política da UnB.

A combinação entre preponderância do Poder Executivo no processo de produção de políticas e participação ativa dos partidos legislativos na formação do gabinete conferem ao presidencialismo de coalizão adotado no Brasil e em outros países da América Latina traços de um presidencialismo “parlamentarizado” (Colomer e Negretto, 2005; Cox e Morgenstern, 2001). Assim, a política de nomeações não reflete tanto um conflito latente entre os poderes, mas sim um jogo de delegação e monitoramento que envolve o presidente, seu partido e os demais partidos da base aliada.

Indo além dos estudos macroinstitucionais sobre Poder Executivo e burocracia, este trabalho se propõe a investigar o processo de provimento de cargos de livre nomeação no interior das burocracias ministeriais, a partir de dois eixos analíticos. O primeiro eixo diz respeito ao papel do presidente, dos partidos e dos ministros no jogo de nomeações. O argumento central é que quanto maior a distância ideológica entre o presidente e os partidos da coalizão, tanto menores os incentivos para delegar o controle de políticas aos ministros e compartilhar de forma efetiva a agenda governamental.³ Neste sentido, a partidarização da burocracia reflete não apenas ou necessariamente a busca dos partidos pela sobrevivência eleitoral – com a obtenção de benefícios de *pork* e patronagem –, mas também os custos de administração da coalizão e coordenação de ministérios e políticas setoriais. Estes custos tendem a ser tanto maiores quanto maior for a heterogeneidade ideológica e a fragmentação da coalizão.

O segundo eixo diz respeito ao grau de institucionalização das carreiras dos ministérios e das políticas setoriais. Parte-se do princípio de que as oportunidades para a nomeação de cargos segundo critérios partidários devem variar entre diferentes órgãos da administração pública – isto é, entre burocracias mais insuladas e institucionalizadas *versus* burocracias “porosas” e suscetíveis a ingerências externas (Evans, 1995; Page, 1992; Silberman, 1993). Além disso, as disputas políticas em torno dos cargos devem ser inversamente relacionadas aos constrangimentos institucionais colocados à alocação discricionária de recursos pelos seus ocupantes. Ou seja, setores de políticas onde as decisões alocativas são tomadas a partir de regras universalistas serão menos atrativos politicamente que aqueles em que não existem tais regras e há ampla possibilidade de instrumentalização político-eleitoral destas decisões.

Este capítulo está dividido em cinco seções, incluindo-se esta introdução. Na segunda, são apresentados o modelo de análise, suas implicações e suas hipóteses. Na terceira seção, são revelados os casos do Ministério da Integração Nacional (MI) e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), ministérios escolhidos

3. Esse argumento também é discutido no capítulo 4 desta publicação, sobre as estratégias do presidente para nomeação de secretários-executivos.

para análise comparativa. Esta seção apresenta as principais diferenças e semelhanças do ponto de vista da estrutura administrativa dos ministérios e das políticas setoriais. A quarta seção analisa comparativamente os padrões de recrutamento tanto em nível dos ministérios, quanto dos ministros tomados individualmente, a partir de base de dados com informações quantitativas das nomeações de direção e assessoramento superior (DAS) 1 a 6 e dados de entrevistas.

A pesquisa apresentada neste trabalho traz duas importantes contribuições à literatura sobre Poder Executivo e burocracia. Uma destas contribuições é um modelo analítico, desenvolvido a partir da literatura sobre delegação e controle em gabinetes parlamentaristas, que permite estabelecer relações causais hipotéticas entre a dinâmica de formação de coalizões no presidencialismo e o processo de preenchimento de cargos. Ainda que este esforço analítico também esteja presente em trabalho recente de Pereira *et al.* (2013) – apresentado no capítulo 4 deste livro –, o capítulo avança no que concerne às implicações dos custos de delegação em governos presidenciais multipartidários para os processos de partidização da burocracia pública. A segunda contribuição é de caráter empírico. A análise comparativa do provimento de cargos no MCTI e no MI combina-se com a análise longitudinal cobrindo doze anos e três diferentes governos, entre 1999 e 2010. Não obstante as limitações dos dados sobre filiação partidária dos nomeados para cargos DAS, trata-se de análise pioneira.⁴ Pesquisas anteriores baseiam-se em dados de questionários para amostra de ocupantes de cargos do alto escalão (D'Araújo, 2009) ou dados populacionais obtidos do Portal da Transparência (Praça *et al.*, 2011), porém sempre para apenas um ponto no tempo. A utilização de dados longitudinais – mesmo que para um conjunto restrito de ministérios e órgãos da administração indireta – permite avançar em dimensões de pesquisa de suma importância para o entendimento das “peças e engrenagens” do alto escalão burocrático no presidencialismo de coalizão, bem como aponta para uma nova e frutífera agenda de pesquisas.

2 MINISTROS, PRESIDENTES E PARTIDOS: ENTENDENDO AS NOMEAÇÕES DO ALTO ESCALÃO BUROCRÁTICO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Na construção do modelo de análise, adotou-se o princípio de que as motivações dos atores estatais refletem, ao menos parcialmente, as posições institucionais que estes ocupam – ou ocuparam – no passado. Enquanto representantes eleitos são mais sensíveis às pressões sociais e aos fatores eleitorais de curto prazo, isto não se pode dizer de funcionários públicos e administradores de alto escalão, cuja ascensão ao cargo e possibilidades de avanço na carreira independem do apoio do eleitorado

4. As questões metodológicas envolvidas na produção da base de dados quantitativa são discutidas no início da seção 4 deste capítulo.

e de membros do partido (Evans, 1995; Skocpol, 1992). Ministros cuja nomeação é determinada pelo seu grau de vinculação com organizações partidárias e inserção na arena partidária e eleitoral devem apresentar comportamento distinto daqueles cuja nomeação depende de fatores como grau de vinculação com a burocracia pública e as comunidades de especialistas da arena setorial, experiência profissional e credenciais acadêmicas.

Ainda que não seja realista supor que os titulares de pastas ministeriais possuem autonomia completa para montar as equipes conforme suas preferências, estas são relevantes para entender o jogo das nomeações. Ministros de perfil mais técnico devem ter maiores incentivos para adotar estratégias de recrutamento meritocrático e buscar certa autonomia frente aos partidos e legisladores, sendo o oposto verdade para os ministros políticos.

Certamente, a adoção de critérios de nomeação partidários, técnicos ou baseados em redes pessoais e afinidades ideológicas não são estratégias necessariamente excludentes entre si. A literatura da ciência política brasileira e comparativa já apresentou diversas evidências quanto ao frágil suporte analítico para a dicotomia política-burocracia. A participação de servidores públicos na formulação de políticas públicas é realidade que acompanha o desenvolvimento do Estado democrático (Campbell, 1988; Derlien, 2003; Loureiro e Abrucio, 1999; Olivieri, 2007; Page, 1992).

2.1 O papel dos ministros

Em termos um tanto esquemáticos, podem-se classificar os ministros em dois polos opostos: técnicos e políticos. Os técnicos são aqueles cuja ascensão ao cargo decorre em boa medida da posse de títulos acadêmicos e conhecimento especializado, e/ou da passagem por postos do alto escalão em organizações públicas e privadas, bem como da inserção nas redes de política setorial. Os ministros políticos – ainda que possuam passagem prévia por outros postos do alto escalão – têm sua nomeação vinculada majoritariamente a seus capitais político e eleitoral, o que envolve, por exemplo, posições de liderança ou destaque dentro do partido e a capacidade de representar determinadas *constituencies*. Entre estes dois extremos, poderia-se falar ainda de um tipo misto, que apresenta carreiras híbridas marcadas pela circulação entre organizações burocráticas e acadêmicas, de um lado, e pela atuação como quadros de partido e técnicos leais ao governo, de outro. Para os objetivos desta análise, no entanto, a distinção mais relevante é a que se estabelece entre os técnicos – entendidos de maneira ampla – e os políticos.

Pode-se dizer que os titulares de pastas ministeriais devem buscar dois objetivos na montagem das suas equipes: avançar na carreira, maximizando poder e prestígio futuros – seja no alto escalão governamental, seja em cargos eletivos ou de direção partidária – e implementar de forma efetiva a agenda do governo e/ou

do partido, realizando uma boa gestão à frente da pasta. Estes objetivos podem ou não ser congruentes entre si, de modo que a escolha entre estes implica, muitas vezes, *trade-offs*.

Para os ministros de perfil político, o objetivo de avançar na carreira requer, em geral, mobilizar o apoio de membros e eleitores do partido. Para este tipo de nomeado, a ocupação de pastas ministeriais costuma servir como trampolim para a obtenção de cargos eletivos mais importantes na hierarquia política ou como forma de ampliar a influência e o prestígio junto à organização partidária. A consecução destes objetivos deve exigir, em alguma medida, estratégia de nomeação que se denomina neste trabalho de mobilização político-partidária: a distribuição de cargos entre políticos, militantes e quadros partidários, de modo a cimentar o apoio de lideranças, parlamentares e membros da organização, bem como assegurar a instrumentalização da burocracia e das políticas setoriais em favor de objetivos político-eleitorais.

Deve-se notar, porém, que a adoção de estratégias dessa natureza não necessariamente implica congruência perfeita entre as preferências dos partidos e dos ministros políticos. Os ministros podem se utilizar dos poderes do cargo para fortalecer sua liderança individual ou até mesmo determinadas facções partidárias ou grupos regionais, ainda que isto seja incongruente com objetivos coletivos da organização partidária. Especialmente no caso brasileiro – em que o federalismo contribui para a criação de divisões intrapartidárias, e os ministros são, eles próprios, lideranças regionais importantes com objetivos que podem divergir significativamente daqueles da liderança nacional –, não parece correto supor que os ministros políticos atuem como agentes perfeitos dos seus partidos. Neste sentido, a mobilização político-partidária deve ser entendida como estratégia de politização da burocracia em sentido amplo, podendo servir a interesses partidários, regionais ou de cunho personalista, ou a mais de um entre estes.

No que diz respeito aos ministros de perfil técnico, os objetivos de avançar na carreira e implementar de forma efetiva uma agenda de políticas costumam estar fortemente associados. Dados os vínculos dos ministros técnicos com a burocracia e/ou com determinadas comunidades profissionais e de especialistas em política pública, bem como a relativa ausência de conexões com as arenas eleitoral e partidária, este tipo de nomeado tende a apresentar certa independência com respeito aos partidos.⁵

5. É importante notar, porém, que a ausência de filiação partidária não necessariamente indica ausência de vinculação com os partidos, nem está presente na definição a ideia de que os técnicos seriam “apolíticos”. A indicação de um ministro sem filiação por um partido pode ocorrer por conta de uma afinidade das suas posições ideológicas com as posições partidárias, além das questões de capacidade administrativa.

No grupo dos técnicos, é importante, no entanto, estabelecer distinção entre aqueles ministros cuja nomeação resulta de escolha pessoal do presidente – ou do seu partido –, daqueles indicados por partidos da coalizão governamental. Deve-se observar que, no presidencialismo de coalizão brasileiro, as nomeações de técnicos costumam ser parte da “cota pessoal” do presidente e têm por objetivo garantir certa autonomia da burocracia ministerial frente aos partidos em áreas consideradas estratégicas (Loureiro e Abrucio, 1999). Neste caso, os objetivos do chefe do Executivo de garantir a efetividade das políticas públicas tendem a coincidir com o desejo do nomeado de ser bem-sucedido na carreira pública e realizar uma gestão efetiva.

Dados esses aspectos, cabe diferenciar os ministros de perfil técnico vinculados ao presidente – e eventualmente a seu partido –, denominados neste estudo de *delegados presidenciais*, dos técnicos que ascendem ao cargo por conta da indicação de partidos aliados (*quadros de partido*). Uma vez que os primeiros contam com o apoio do presidente para buscar o objetivo de implementar de forma efetiva a agenda governamental, estes ministros contam com melhores condições para resistir às pressões político-partidárias e de grupos de interesse, bem como buscam combinar critérios de confiança pessoal e critérios de experiência profissional e credenciais acadêmicas no recrutamento para o alto escalão ministerial.

Os técnicos indicados por partidos da base, além de não contar com o apoio direto do presidente, enfrentam demandas contraditórias. Por um lado, a escolha de um nome de perfil técnico em lugar de um político para ocupar o ministério revela opção do partido em favor da capacidade gerencial e de articulação junto à burocracia e a comunidades de política pública. Por outro lado, os partidos da base governamental têm fortes incentivos para se valer da ocupação de ministérios para atender a objetivos de distribuição de benefícios materiais divisíveis. Este último ponto é desenvolvido na seção seguinte.

2.2 Presidentes e partidos

Independentemente da forma de ascensão ao cargo, a autonomia dos ministros para perseguir suas estratégias preferidas de nomeação é sempre limitada em razão dos constrangimentos dados pela montagem das coalizões governamentais. Na condição de agentes do presidente, de interesses partidários ou regionais, os titulares das pastas ministeriais não podem se desviar totalmente do mandato concedido por seus principais, sob pena de colocar em risco sua sobrevivência no cargo. Assim, torna-se necessário entender os fatores que motivam o chefe do Executivo e os partidos-membros da coalizão governamental a ocupar posições de poder na burocracia por meio de nomeações para o alto escalão.

O estudo comparado de Geddes (1994) sobre política e burocracia na América Latina argumenta que os parlamentares – enquanto representantes de interesses geograficamente concentrados – veem a burocracia como fonte de patronagem para atender a demandas particularistas dos seus redutos; por sua vez, o presidente precisa preocupar-se com a efetividade da burocracia para a realização de políticas de escopo nacional. No presidencialismo multipartidário, a preocupação dos presidentes com o desempenho burocrático efetivo tem de ser pesada contra a necessidade de obter maioria legislativa no Congresso através da distribuição de pastas ministeriais. Nesta perspectiva, presidentes politicamente frágeis, sem uma base estável no Legislativo, devem ceder o controle sobre partes importantes da burocracia a lideranças partidárias e parlamentares influentes, sacrificando o desempenho burocrático (Geddes, 1994).

Em alguma medida, o presidente deve considerar critérios de mérito e conhecimento técnico, com vistas à maximização do desempenho burocrático. O presidente pode ainda utilizar os cargos de livre nomeação como fonte de patronagem e outros benefícios divisíveis, visando atender a dois objetivos. Primeiro, assegurar a governabilidade, ao abrir espaço para os partidos da base governista no gabinete em troca do seu apoio no Legislativo. Segundo, recompensar copartidários e apoiadores, de modo a garantir base política própria e fortalecer a liderança presidencial (Geddes, 1994; Loureiro e Abrucio, 1999). Por fim, o chefe do Executivo precisa garantir que haja convergência entre suas preferências e as preferências do alto escalão burocrático, de modo a atender ao objetivo de influir sobre o processo de produção de políticas públicas (Lewis, 2011).

Garantir o controle sobre os diversos setores de política pública por meio da nomeação de quadros do seu partido ou técnicos ideologicamente próximos é objetivo de grande importância nas estratégias de nomeação presidenciais e que não se confunde com a busca da eficiência burocrática (Lewis, 2009; Wood e Waterman, 1991). No caso brasileiro, a formação de gabinetes presidenciais multipartidários cria problemas de delegação e controle ainda mais agudos que aqueles observados pela literatura norte-americana no que concerne ao conflito entre o presidente e o Congresso pelo controle da burocracia. Isto implica dizer que a necessidade de garantir a coordenação e o controle dos vários ministérios e setores de política pública é motivação de enorme relevo, senão central, nas estratégias de nomeação dos presidentes brasileiros.

Os custos de delegação enfrentados por governos de coalizão no presidencialismo não são muito distintos daqueles observados no parlamentarismo. Em um governo de partido único, a nomeação de ministros de uma mesma organização partidária – com agendas de política não muito divergentes entre si – tende a facilitar o controle da burocracia e do processo de produção de políticas pelo

primeiro-ministro. Em governos de coalizão, de forma diversa, um membro da coalizão não tem como controlar o comportamento de outro; além disso, podem emergir divergências sobre a agenda de políticas, especialmente quando as coalizões são incongruentes (Muller e Meyer, 2010; Thies, 2001). A formação de governos multipartidários cria um problema de agência quando os ministros decidem usar sua autoridade e vantagens informacionais para perseguir suas próprias preferências, agindo em desacordo com as preferências do principal (coalizão). Os custos de delegação tornam-se mais severos quando há maior divergência ideológica entre as preferências dos partidos, uma vez que os ministros terão maiores incentivos para afastarem-se da agenda do governo quando seus partidos forem ideologicamente distantes do partido mediano da coalizão (Lipsmeyer e Pierce, 2011, p. 1153-1155).

No presidencialismo de coalizão, observa-se dinâmica similar, com a importante diferença de que o presidente possui a prerrogativa de nomear e demitir ministros a qualquer momento; no parlamentarismo, o chefe do Executivo e seus ministros são corresponsáveis pelo governo perante o Parlamento. Outro aspecto é que as coalizões presidenciais costumam ser formadas após as eleições e não envolvem necessariamente acordo prévio sobre a agenda de políticas públicas. Estas características institucionais ampliam a possibilidade de haver divergências entre as preferências do presidente e seu partido, de um lado, e as preferências de políticas dos partidos aliados, do outro. Uma forma de lidar com estas perdas de delegação é evitar que os cargos dos ministérios sejam controlados de forma vertical por apenas um partido, nomeando quadros do partido do presidente ou de outros partidos que podem então agir como um freio à monopolização da política setorial pelo partido do ministro.

Do ponto de vista dos partidos aliados, a questão diz respeito ao valor que estes atribuem aos benefícios de *pork*, patronagem e *policy*. Os partidos da base podem adotar estratégia *policy-seeking*, ao ocuparem pastas ministeriais com o intuito de colocar em prática a agenda de políticas do partido. Esta estratégia seria congruente com situação de governo efetivamente compartilhado, com a divisão das pastas ministeriais realizada a partir de agenda comum pactuada entre os integrantes da coalizão. Nesta lógica, partidos muito distantes ideologicamente do presidente não teriam incentivos para participar da coalizão, uma vez que isto implicaria sacrificar sua coerência programática (Samuels, 2002).

Quando os resultados eleitorais são determinados pela ideologia partidária, é de esperar-se que os partidos atribuam sempre maior valor aos benefícios de *policy* advindos do controle sobre ministérios (Raile *et al.*, 2011). Este não é o caso das eleições legislativas no Brasil (Ames *et al.*, 2008), além de que a preponderância do Poder Executivo no processo governamental torna a alternativa de ir para a oposição pouco atraente para partidos sem chances reais de disputar a eleição presidencial.

Há de se notar ainda que as coalizões governamentais formadas no Brasil se caracterizam pela falta de consistência ao longo do tempo e, não raro, pela falta de congruência ideológica. Em tal contexto, não interessaria ao presidente conceder aos partidos aliados controle efetivo sobre determinadas políticas setoriais. Uma vez que a entrada dos partidos no gabinete não se vincula necessariamente a um acordo prévio em torno da agenda do governo e, além disso, o desempenho nas eleições nacionais legislativas depende, em muitos casos, da capacidade dos parlamentares de carrear recursos para suas bases eleitorais, a instrumentalização político-eleitoral da burocracia tende a ser motivação muito importante – senão predominante – nas estratégias de ocupação de cargos pelos partidos da base.⁶

Ainda que os termos *pork* e patronagem costumem ser utilizados de forma intercambiável ou pouco precisa na literatura, cabe uma rápida diferenciação. A patronagem envolve basicamente o uso ou a distribuição de recursos do Estado em bases não universalistas, com a finalidade de obter vantagens políticas. A distribuição de cargos na estrutura da burocracia por uma liderança política com o objetivo de recompensar apoiadores e membros do seu partido é um típico exemplo de patronagem, embora o conceito não se resuma à distribuição de cargos e abranja também verbas públicas (Maiwaring, 2001, p. 225). O termo *pork barrel* é menos abrangente que a patronagem e diz respeito a políticas públicas que envolvem transferências geograficamente concentradas de recursos, com o objetivo de privilegiar as bases eleitorais de um político ou de um partido.

Muito embora os conceitos estejam relacionados entre si, vale notar que estratégias de nomeação com o propósito de controlar cargos dotados de poder discricionário sobre a alocação de recursos não necessariamente implicam a distribuição massiva e sistemática dos cargos segundo critérios político-partidários. Isto porque o direcionamento de *pork* para os redutos eleitorais do partido requer muitas vezes o controle de alguns poucos cargos estratégicos; além disso, se os membros e os apoiadores do partido se preocupam primordialmente com a capacidade de alocar recursos, e não com os benefícios diretos da ocupação de cargos (salários, regalias etc.), são menores os incentivos para partidarizar a burocracia de forma indiscriminada. Por sua vez, determinado partido pode adotar estratégia de patronagem com o propósito de recompensar o maior número possível de membros e apoiadores com cargos, independentemente da capacidade dos postos burocráticos de alocar recursos. Empiricamente, é muito difícil separar o valor de patronagem e de *pork* dos postos burocráticos, uma vez que tanto considerações sobre o valor intrínseco dos cargos quanto aspectos relativos aos benefícios indiretos de ocupar determinada posição na burocracia devem pesar no cálculo das nomeações.⁷ No entanto, a distinção permanece útil do ponto de vista analítico.

6. A exceção estaria nos integrantes do "núcleo duro" da coalizão – partidos mais leais e ideologicamente próximos ao presidente –, que teriam maior possibilidade de atuar de forma delegada na implementação da agenda governamental.

7. Os autores agradecem a Felix Lopez por essa última observação.

Feitas essas ponderações, e dado que a ideologia e a reputação partidária não são, como já visto, os fatores determinantes para a sobrevivência eleitoral dos partidos da coalizão governamental, estes últimos devem ocupar ministérios visando, primordialmente, recompensar filiados e apoiadores do partido com cargos, alocar recursos de forma discricionária e favorecer os redutos eleitorais e *constituencies* do partido. Isto não quer dizer que considerações de *policy* não têm nenhum peso nas estratégias de ocupação de ministérios; o ponto é que estas considerações tendem a ser secundárias relativamente aos objetivos de maximizar benefícios de *pork* e patronagem. Do ponto de vista do chefe do Executivo, as estratégias de nomeação de cargos devem ser fortemente condicionadas pelas características da coalizão governamental. Quanto maior a heterogeneidade ideológica da coalizão, tanto maiores serão os incentivos do presidente e seus copartidários no sentido de evitar delegar aos partidos aliados o controle sobre políticas prioritárias para o governo. Em termos um tanto esquemáticos, é de se supor que a estratégia ótima para o presidente deve envolver a distribuição de cargos com maior impacto sobre o processo de formulação de políticas prioritárias para seus copartidários, os quadros técnicos de confiança e os partidos mais próximos ideologicamente – não necessariamente nesta ordem; e cargos periféricos para a agenda governamental, porém com potencial de *pork* e patronagem para os partidos mais distantes ideologicamente.

2.3 O papel da estrutura institucional: a oferta e a demanda por cargos

As motivações e os objetivos dos ministros, do presidente e dos partidos da coalizão configuram elementos constituintes da demanda por cargos. Cabe agora esclarecer os determinantes da oferta, que depende em boa medida do grau de institucionalização da burocracia ministerial e da respectiva política setorial. Isto se deve, entre outras razões, à enorme variação observada no interior do serviço público federal entre as carreiras e os órgãos do ponto de vista da estruturação das carreiras burocráticas, do grau de insulamento e da institucionalização do processo decisório.

Em setores com razoável grau de insulamento da burocracia e do processo decisório, a indicação de ministros de perfil predominantemente partidário pode resultar em perda de legitimidade frente à burocracia setorial e à comunidade de políticas públicas, e ainda há a possibilidade de redundar em resistências internas e dificuldades para a gestão do titular da pasta. Em termos mais precisos, em ministérios com carreiras mais antigas e consolidadas, em que a atuação nos cargos diretivos requer alto grau de conhecimento técnico e há expressiva presença de servidores de carreira nos cargos de livre provimento, os custos de estratégia de partidarização devem ser mais elevados. A literatura sobre insulamento burocrático indica, de fato, que a adoção de critérios de mérito no recrutamento e na promoção

de funcionários – bem como o relativo “fechamento” dos cargos diretivos a pessoas de fora da organização – deve contribuir para o isolamento do órgão burocrático e ampliar a autonomia e a força política do corpo burocrático (Page, 1992; Schneider, 1995; Silberman, 1993). Ao longo do tempo, o insulamento burocrático deve produzir mecanismos de *feedback* positivo, o que torna mais difícil sua reversão. O insulamento tende a reforçar o *sprit des corps* dos funcionários, tornando a burocracia capaz de organizar-se coletivamente contra tentativas de interferência ou controle externo dos processos decisórios.

De forma análoga, em burocracias ministeriais pouco insuladas – com carreiras frágeis e pouco consolidadas e presença minoritária de servidores do próprio órgão nos cargos diretivos –, os custos da partidarização seriam naturalmente mais baixos. Dada a fragilidade institucional da burocracia, a possibilidade de resistência ou boicote à nomeação de um ministro de perfil claramente partidário seria reduzida. Pode-se dizer que os custos potenciais de estratégias de partidarização da burocracia serão tanto maiores a depender do grau de insulamento prévio da burocracia.

O argumento também pode ser aplicado na direção contrária. Ministros com preferência por estratégias de recrutamento mais meritocráticas devem enfrentar maiores dificuldades em ministérios com baixo grau de institucionalização, dada a maior atratividade dos cargos do ponto de vista dos partidos.

A estrutura institucional impacta não só sobre a oferta de cargos, mas também sobre a natureza da demanda. Isto porque o valor da burocracia como instrumento para distribuição de recursos divisíveis entre membros e eleitores do partido – por exemplo, via políticas distributivas – variar-se-ia a depender do grau de institucionalização da política setorial. Em outras palavras, quanto maior a discricionariedade dos gestores do órgão na tomada de decisão sobre alocação de recursos, tanto maiores as oportunidades para – e os benefícios potenciais de – estratégias de instrumentalização político-eleitoral das políticas públicas, o que implica maior valor dos cargos e das políticas do ponto de vista dos atores interessados na sua utilização como moeda de troca. Analogamente, quando as decisões alocativas são reguladas por normas universalistas e/ou a capacidade dos gestores de modificar as rubricas dos orçamentos é pequena, a competição político-partidária em torno dos cargos de livre nomeação deve ser menos intensa.

Pode-se concluir assim que o grau de institucionalização do processo de produção de políticas afeta a demanda por cargos de livre nomeação. Isto é, a disputa por cargos no interior dos partidos ou dentro da coalizão do governo será tanto maior quanto menor for a institucionalização da burocracia e da política setorial.

3 COMPARANDO MINISTÉRIOS E ESTRATÉGIAS DE NOMEAÇÃO: OS CASOS DO MCTI E DO MI

Aplicou-se o modelo analítico apresentado na seção anterior à análise da política de nomeações em dois ministérios: Ciência, Tecnologia e Inovação e Integração Nacional. A seleção destes dois casos justifica-se, tendo-se em vista o princípio de maximizar a variação nas dimensões explicativas do modelo; quais sejam: grau de institucionalização da política setorial, estruturação das carreiras e insulamento burocrático, e perfil dos titulares da pasta.

A análise cobre o período 1999-2010, que engloba três governos. O segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e os dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). O recorte temporal reflete, de um lado, a não disponibilidade de dados sobre os ocupantes de cargos DAS para períodos anteriores a 1999 e, por outro, a possibilidade de realizar comparações entre diferentes governos e gabinetes ministeriais ao longo de doze anos.

3.1 Os ministérios

O MCTI foi criado em 1985 via o Decreto nº 91.146 como órgão da administração direta. Atualmente, a estrutura organizacional do MCTI é composta pelos seguintes órgãos: a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e unidades de pesquisa, empresas e comissões com destaque para o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE); a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); a Agência Espacial Brasileira (AEB); Indústrias Nucleares Brasileiras (INB); Nuclebrás Equipamentos Pesados (Nuclep); Alcântara Cyclone Space (ACS) e Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada (Ceitec).

No que diz respeito à institucionalização das carreiras e da política setorial, o MCTI é órgão claramente diferenciado. Vale notar que a política de ciência e tecnologia (C&T) e sua comunidade de especialistas antecede o ministério, uma vez que uma das principais agências responsáveis pela execução da política de ciência e tecnologia, o CNPq, foi criado ainda na década de 1950. O surgimento da agência resultou da confluência de interesses entre militares, elites desenvolvimentistas e comunidade acadêmica no contexto da Guerra Fria (Larrate, 2012). Até a criação do MCTI, em 1985, coube ao CNPq – na condição de órgão vinculado à presidência – o protagonismo na condução da política setorial, situação que foi paulatinamente se revertendo com o relativo esvaziamento do poder do órgão sobre o processo de *policy-making* (Oliveira, 2013). Desde a criação do CNPq, na década de 1950, consolidou-se complexa e extensa comunidade de especialistas que reúne membros da carreira de C&T e professores de universidades públicas, em marcado contraste com ministérios e políticas setoriais de criação mais recente.

Outro aspecto importante é o alto grau de institucionalização da política de C&T que se observa na vinculação de parte da execução do orçamento a editais e bolsas sujeitos a regras universalistas, além da existência de espaços deliberativos formais – a exemplo dos comitês de área do CNPq – que permitem a participação da comunidade científica na tomada de decisão sobre alocação de recursos. Além disso, o alto grau de especialização e tecnificação das políticas de C&T coloca constrangimentos às decisões de alocação de recursos pelo titular da pasta. Investimentos realizados na construção e na equipagem de laboratórios, por exemplo, dependem de decisões tomadas de forma descentralizada por pesquisadores e grupos de pesquisa vinculados a universidades, ou até mesmo pelas unidades de pesquisa ligadas ao ministério.

O Ministério da Integração Nacional é de criação bem mais recente que o MCTI, tendo sido instituído a partir da Medida Provisória (MP) nº 1911-8/1999 – convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Atualmente, o MI dispõe de organograma denso, com vários órgãos específicos de assistência direta ao ministro, conselhos e órgãos descentralizados. Os órgãos de auxílio imediato ao ministro são a Secretaria de Infraestrutura Hídrica, a Secretaria de Desenvolvimento Regional, a Secretaria Nacional de Irrigação, a Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais e a Secretaria Nacional de Defesa Civil. Ainda há os órgãos descentralizados, que são as autarquias da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) e do Departamento Nacional de Obras contra a Seca (Dnocs), bem como a empresa pública Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

O ministério apresenta duas diretrizes que resumem as outras atribuições: a condução do desenvolvimento nacional integrado e a formulação de programas e planos regionais. O foco regional é principalmente para o desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste e a promoção de ações de irrigação e infraestrutura hídrica. O MI realiza ainda ações de defesa civil coordenadas por uma secretaria específica. Em razão destas competências, o ministério tem atualmente forte atuação no interior do país, estabelecendo-se como um dos órgãos mais importantes da estrutura federal na política do crescimento regional.

De modo não diverso ao do caso do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, as políticas formuladas pelo Ministério da Integração Nacional antecedem sua criação. Por exemplo, a política de incentivos ao desenvolvimento econômico do Nordeste esteve sob a responsabilidade da Sudene desde sua criação, em 1959. Entretanto, uma diferença central é que o MI carece de carreira ou carreiras bem estruturadas e dotadas de identidade própria, diferentemente do MCTI. As diversas autarquias vinculadas ao ministério – a exemplo da Sudene

e do Dnocs – estiveram historicamente sujeitas à captura por interesses de grupos econômicos e políticos regionais, o que se constituiu em entrave importante à institucionalização destas burocracias.

Não menos importante é o fato do MI possuir grande capacidade de realização de investimentos e obras de vulto e grande visibilidade política, além de gerenciar – por meio das superintendências de desenvolvimento do Nordeste, da Amazônia e do Centro-Oeste – recursos de incentivos fiscais destinados ao fomento do desenvolvimento regional. O titular da pasta da Integração Nacional – diferentemente do ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação – tem, em princípio, a prerrogativa de gerenciar expressivo orçamento de investimentos que não está sujeito aos constrangimentos colocados pelos arranjos normativos e de governança das políticas de C&T.

Os dois ministérios também diferem significativamente no que diz respeito às respectivas estruturas administrativas e peso das carreiras dos órgãos na ocupação de cargos. No MCTI, como reflexo da consolidação das carreiras de C&T, a presença de servidores requisitados ou com contrato temporário é pequena com relação ao total de cargos do ministério — incluindo-se cargos de livre provimento e funções gratificadas. Além disso, o percentual de cargos DAS no que concerne ao total de cargos é relativamente baixo, o que sugere ser esta estrutura administrativa mais fechada e menos sujeita a entrada de quadros de fora da administração. O MI apresenta situação muito distinta, tendo-se em vista o reduzido quadro de servidores próprios e proporção muito maior de cargos DAS. Estas diferenças são sintetizadas na tabela 1 – os dados são referentes à administração direta apenas e, portanto, não incluem autarquias, fundações e empresas públicas.

TABELA 1

MI e MCTI: funções DAS e de cargos de natureza especial (NES) e servidores sem vínculo com o órgão sobre o total de cargos e empregos ocupados (2013)

	MI	MCTI
Cargos/empregos ocupados (A)	731	4.431
Funções DAS mais NES (B)	279	541
Servidores não vinculados ao órgão (C)	208	22
Funções DAS mais NES (%) (B)/(A)	38,17	12,21
Servidores sem vínculo com o órgão (%) (C)/(A)	28,45	0,50

Fonte: Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (Siorg) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Disponível em: <www.siorg.redegoverno.gov.br>.

3.2 Os ministros

Ao longo do período definido para análise, estiveram à frente dos dois ministérios total de doze ministros, sendo cinco da Ciência, Tecnologia e Inovação e sete da Integração Nacional – nesta lista, não se incluem os interinos. Quase todos os

titulares das duas pastas eram filiados a um partido político, sendo a única exceção o ministro Ronaldo Sardenberg que ocupou a pasta da Ciência e Tecnologia no segundo mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso. A tabela 2 lista os nomes, a filiação partidária e o período de mandato de todos os ministros das duas pastas.

TABELA 2
MCTI e MI: nome dos titulares da pasta, partido de filiação, Unidade da Federação (UF) de origem e período de mandato (1999-2010)

Ministério	Nome do ministro	Partido	Duração do mandato (meses)
MCTI	Luiz Carlos Bresser Pereira	PSDB	7
MCTI	Ronaldo Mota Sardenberg	s.f.	41
MCTI	Roberto Amaral Vieira	PSB	12
MCTI	Eduardo Campos	PSB	19
MCTI	Sérgio Rezende	PSB	65
MI	Fernando Bezerra	PMDB	21
MI	Ramez Tebet	PMDB	3
MI	Ney Suassuna	PMDB	5
MI	Ciro Gomes	PPS/PSB	39
MI	Pedro Brito do Nascimento	PSB	11
MI	Geddel Vieira Lima	PMDB	37
MI	João Reis Santana Filho	PMDB	9

Fonte: Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Disponível em: <www.cpdoc.fgv.br/dhbb> e Galeria de ex-presidentes. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Elaboração dos autores.

Para classificar os ministros na tipologia desenvolvida neste trabalho, desenvolveu-se um índice de partidarização ministerial. O índice varia de 0 a 8, sendo valores mais elevados indicativos de nomeações de caráter marcadamente político-partidário, motivadas por fatores como apoio eleitoral – isto é, votações prévias do nomeado – e vínculos com partidos políticos. Valores próximos de 0 indicam que a ascensão ao cargo se deveu majoritariamente às credencias acadêmicas e experiência profissional do nomeado, e vínculos com a burocracia estatal. Valores intermediários (entre 3 e 5) indicam padrão de nomeações híbrido, que poderia ser denominado de característico de ministros “técnicos-políticos”. Pontuações acima de 5 são indicativas de ministros de perfil político e inferiores a 3 de perfil marcadamente técnico. A descrição detalhada do índice pode ser consultada no apêndice.

A tabela 3 mostra a classificação de cada um dos ministros do período segundo o índice de partidarização ministerial. Os nomes foram colocados em ordem decrescente, de acordo com os valores obtidos no índice.

TABELA 3

MCTI e MI: nome, partido dos ministros, duração do mandato e índice de partidarização ministerial (1999-2010)

Ministério	Nome do ministro	Partido	Duração do mandato (meses)	Índice de partidarização ministerial
MCTI	Eduardo Campos	PSB	19	8
MI	Fernando Bezerra	PMDB	21	7
MI	Ramez Tebet	PMDB	3	7
MI	Ney Suassuna	PMDB	5	7
MI	Geddel Vieira Lima	PMDB	37	7
MCTI	Roberto Amaral	PSB	12	6
MI	Ciro Gomes	PPS/PSB	39	6
MI	João Reis Santana Filho	PMDB	9	5
MCTI	Luiz Carlos Bresser Pereira	PSDB	7	4
MCTI	Sérgio Rezende	PSB	65	2
MI	Pedro Brito do Nascimento	PSB	11	2
MCTI	Ronaldo Sardenberg	s.f.	41	1

Fonte: Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Disponível em: <www.cpdoc.fgv.br/dhbb> e Galeria de ex-presidentes. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>.

Elaboração dos autores.

Como se vê na tabela 3, há grande variação no perfil dos ministros, inclusive entre aqueles do mesmo partido. Por exemplo, entre os ministros do Partido Socialista Brasileiro (PSB), o índice varia entre 2 (Sérgio Rezende e Pedro Brito) e 8 (Eduardo Campos). São evidentes ainda as diferenças entre os dois ministérios. Quando se consideram o número de ministros e o tempo de mandato, os titulares de perfil político – com índices superiores a 6 – claramente predominam no MI. Já no MCTI, os ministros que permaneceram por mais tempo à frente da pasta (Sérgio Rezende e Ronaldo Sardenberg) apresentam perfil mais técnico.

Esse é o primeiro indício de que a posse de credenciais acadêmicas e conhecimento técnico especializado é fator importante para viabilizar a gestão dos titulares da pasta de Ciência e Tecnologia. Considerando-se a duração do mandato de cada ministro em relação a soma total dos mandatos, é possível obter um valor ponderado do índice de nomeações, de modo que o peso de cada nomeação seja proporcional à extensão do mandato. A tabela 4 apresenta comparativo dos índices ponderados para o MCTI, o MI e mais três ministérios (Ministério da Cultura – MinC, Ministério da Fazenda – MF e Ministério dos Transportes – MT) no período 1999-2010, além da duração média dos mandatos por ministro.

TABELA 4
MCTI, MF, MinC, MI e MT: índice de partidarização ministerial ponderado e mandato médio dos ministros (em meses) (1999-2010)

Ministério	Índice de partidarização ministerial ponderado	Duração média dos mandatos
Ministério de Ciência e Tecnologia	2,94	28,85
Ministério da Fazenda	3,08	36
Ministério da Cultura	4,77	34,75
Ministério da Integração Nacional	6,10	17,85
Ministério dos Transportes	6,67	16,87

Fonte: Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Disponível em: <www.cpdoc.fgv.br/dhbb> e Galeria de ex-presidentes. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>.

Elaboração dos autores.

Esse breve exercício comparativo indica que ministérios com carreiras mais estruturadas e/ou em áreas estratégicas – como é o caso do MF – apresentam padrão mais técnico de nomeações ministeriais. Os maiores valores foram obtidos para o MT e o MI, ambos possuem grande capacidade de realizar obras e alocar recursos de forma discricionária. A tabela 4 sugere também que o grau de partidarização se relaciona negativamente com a duração média dos mandatos.

4 ANÁLISE COMPARATIVA: PRESIDENTES, PARTIDOS, MINISTROS E NOMEAÇÕES

Esta seção apresenta dados comparativos sobre as estratégias de nomeação para cargos DAS 1 a 6 dos doze ministros que ocuparam as pastas da Integração Nacional e Ciência, Tecnologia e Inovação, entre 1999 e 2010. A pesquisa utilizou como principais fontes uma série de entrevistas realizadas com os ocupantes de cargos DAS nos dois ministérios no período e uma base de dados quantitativa com informações das nomeações realizadas em cada um dos ministérios, construída a partir de dados obtidos junto às respectivas coordenações de recursos humanos do MI e MCTI, além de dados fornecidos pela Secretaria de Gestão Pública (Segep), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), responsável por coletar e sistematizar todas as informações sobre os servidores públicos federais.

A base original, disponibilizada pelos ministérios, trazia informações para todos os nomeados do alto escalão do órgão (DAS 4, 5 e 6), no período 1999-2010, e incluía nome completo, instituição de origem, vínculo com a administração pública – se servidor de carreira ou não –, nível do cargo e ano de nomeação. É importante notar que estes dados se referem apenas à administração direta dos ministérios, excluindo-se órgãos vinculados, como o CNPq, a AEB, o Dnocs e a Sudene, entre outros.

A base da Segep trazia informações para todas as funções DAS do nível 1 ao 6 para todos os órgãos da administração indireta – à exceção das empresas públicas – vinculadas aos ministérios. No entanto, apesar de mais completa, a base de dados desta secretaria não permitia identificar adequadamente os órgãos de origem dos servidores requisitados – e até mesmo aqueles detentores de cargo efetivo no próprio ministério. Considerando-se estas limitações, decidiu-se pela utilização das bases fornecidas pelos ministérios como complemento ao banco de dados da Segep, que subsidiou a maior parte das análises.

Informações sobre a filiação partidária dos nomeados foram obtidas por meio do cruzamento entre os nomes presentes na base e a lista de filiados a partidos políticos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Utilizou-se para fins de comparação uma base contendo apenas os filiados a partidos que participaram de um ou mais gabinetes presidenciais formados no período 1999-2010. Os partidos incluídos na base de dados foram os seguintes: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Progressista (PP), Partido Liberal/Partido da República (PL/PR), Partido da Frente Liberal/Democratas (PFL/DEM), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Verde (PV). Adotou-se o princípio de que estes partidos, por seu tamanho e/ou importância na arena governativa, teriam maior probabilidade de influir nas nomeações. Para cruzar as informações das nomeações com a lista de nomes do TSE, foi desenvolvida uma rotina no *software* estatístico R. Seguindo o mesmo procedimento adotado por Praça *et al.* (2011), excluiu-se da base de filiados os casos de indivíduos que apareceram como filiados a mais de um partido. A possibilidade de ocorrência de homônimos pode levar a erros de classificação de casos – por exemplo, um filiado a partido com um nome muito comum pode ser descartado pelo fato de aparecer na listagem de vários partidos. De um total de 492 ocorrências positivas encontradas durante o cruzamento da lista de indivíduos nomeados para cargos DAS do MI e de filiados a partidos TSE – nomeados presentes na lista de filiados a partidos deste tribunal –, foram descartados 205 (41%) devido à duplicidade de entradas; para o MCTI, o percentual de perdas foi de 46% – 177 homônimos para total de 384 ocorrências positivas. Portanto, a incidência de homônimos resultou no descarte de 322 observações de total de 876 casos positivos (36%).

Muito embora a perda de observações devido à presença de homônimos resulte em imprecisão nos dados, em alguma medida, é plausível supor que o erro de mensuração não se correlaciona a características dos nomeados, dos ministérios e de seus órgãos componentes, ou até mesmo a fatores temporais. Parte expressiva do erro é atribuível a características dos nomes presentes na base; nomes mais comuns ou com menor número de sobrenomes tendem a

resultar em duplicidade de entradas com mais frequência. No entanto, atributos dos nomes distribuem-se, presumivelmente, de forma aleatória na população. Sendo o erro distribuído de forma aleatória entre, por exemplo, distintos níveis de cargos, torna-se possível realizar comparações entre os valores encontrados ao longo da hierarquia de DAS, sem perda expressiva de confiabilidade da análise. Uma vez que o objetivo central da pesquisa não é tanto determinar o nível absoluto de partidização dos cargos em dado órgão federal no tempo *x*, mas sim realizar comparações entre diferentes ministérios e ao longo do tempo – e determinar os níveis relativos –, concluiu-se que a limitação dos dados não chega a comprometer as inferências, ainda que seja recomendável alguma cautela na análise empírica.⁸

A pesquisa envolveu também a realização de entrevistas semiestruturadas com os ocupantes de cargos.⁹ Esta etapa enfocou tanto os ocupantes de cargos da administração direta como indireta. Dadas as dificuldades de localização de ex-ocupantes de cargos DAS – sobretudo aqueles sem vínculo com a administração pública – e o pequeno número de nomeados nos níveis mais altos, decidiu-se por contatar todos os DAS 5 e 6 para os quais se obteve informações. No caso dos DAS 4, que representam número bem mais expressivo, foi feita pré-seleção, que considerou o tempo transcorrido da nomeação até a demissão. Deu-se preferência a ex-ocupantes com maior tempo de cargo, considerando-se que estes poderiam fornecer informações sobre um período mais longo. Todas as entrevistas foram gravadas em meio digital para posterior transcrição e codificação no *software* NVivo.

4.1 Análise das nomeações de cargos DAS 4, 5 e 6: evidências e resultados preliminares

No período em análise, foram realizadas 2.333 nomeações para os cargos DAS 1 a 6 do MCTI e 1.719 para os cargos de mesmo nível do MI. Em ambos os casos, a maior parte das nomeações corresponde aos cargos DAS 1 a 3, mais numerosos na estrutura burocrática: 71.4% das nomeações do MI e 82% do MCTI.

A tabela 5 mostra as informações de filiação partidária dos nomeados por nível do cargo DAS nos dois ministérios, incluindo-se as informações para a administração indireta e os níveis DAS 1 a 3.

8. Vale notar ainda que o já citado trabalho de Praça *et al.* (2011) demonstrou que a ocorrência de erros devido à presença de homônimos é relativamente pequena e não compromete a realização de inferências.

9. No total, foram realizadas 38 entrevistas, sendo dezessete com ex-ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) 4, 5 e 6 do Ministério da Integração Nacional (MI) e 21 com o ex-ocupantes de cargos de mesmo nível do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

TABELA 5

MCTI e MI: nomeados filiados a partidos políticos por nível do cargo DAS (1999-2010)

Nível do cargo	MCTI			MI		
	Total nomeações	Total filiados	Filiados %	Total nomeações	Total filiados	Filiados %
DAS 1	789	106	13,43	425	75	17,65
DAS 2	581	63	10,84	329	48	14,59
DAS 3	551	56	10,16	475	83	17,47
DAS 4	261	42	16,09	304	59	19,41
DAS 5	122	30	24,59	143	43	30,07
DAS 6	29	10	34,48	43	16	37,21
Total	2333	307	13,16	1719	324	18,85

Fonte: Segep/MP e TSE.
Elaboração dos autores.

Em ambos os ministérios, o percentual de nomeações de filiados é mais alto para os cargos de nível mais elevado (DAS 5 e 6) e com maior poder de decisão sobre as políticas públicas. Os cargos de caráter intermediário com atribuições de caráter mais operacional relativamente ao topo da hierarquia (DAS 4) já apresentam percentual bem menos expressivo de filiados. Por fim, os cargos DAS 1 a 3, normalmente associados a funções mais ligadas à implementação de políticas e tarefas administrativas rotineiras, apresentam taxas de partidarização abaixo das médias dos dois ministérios. Os dados sugerem, assim, que os partidos procuram ocupar as posições mais altas na hierarquia, ao garantirem o controle sobre a produção de políticas, seja com o objetivo de colocar em prática a agenda do partido, seja com o propósito de distribuir recursos orçamentários para obter ganhos político-eleitorais. Entretanto, notam-se no MI níveis de partidarização muito mais elevados com relação aos valores encontrados para o MCTI, em especial nas posições inferiores.

Quando se analisa a situação de vínculo dos nomeados com filiação a partidos políticos, há clara diferença entre os ministérios. No MCTI, nada menos que 69% (N = 213) do total de nomeados tinham vínculo com a administração pública. No MI, a situação reverte-se, uma vez que 41% (N = 134) dos nomeados não eram ocupantes de cargo público efetivo previamente à nomeação. A tabela 6 mostra os percentuais de filiados com vínculo com a administração pública por nível dos cargos de livre provimento.

TABELA 6

MCTI e MI: ocupantes de cargos filiados a partidos com vínculo com a administração pública, por nível do cargo DAS (1999-2010)

Nível do cargo	MCTI			MI		
	Total filiados	Total servidores	Servidores %	Total filiados	Total servidores	Servidores %
DAS 1	106	82	77,36	75	47	62,67
DAS 2	63	49	77,78	48	26	54,17
DAS 3	56	41	73,21	83	31	37,35
DAS 4	42	24	57,14	59	21	35,59
DAS 5	30	14	46,67	43	6	13,95
DAS 6	10	3	30,00	16	3	18,75
Total	307	213	69,38	324	134	41,36

Fonte: Segep/MP e TSE.
Elaboração dos autores.

Em ambos os ministérios, o percentual de filiados que também são servidores públicos é, em geral, mais elevado nos níveis hierárquicos inferiores (DAS 1 a 3) relativamente aos cargos de nível mais alto (DAS 4 a 6). Estas diferenças são bem mais pronunciadas no MCTI, onde o percentual de filiados com vínculo com a administração pública chega a quase 80% do total entre os ocupantes de DAS 1 e 2, em contraste com apenas 58% do MI.¹⁰

De modo geral, os dados da tabela 6 indicam que – em ambos os ministérios – a ocupação de cargos por filiados sem conexões prévias com a burocracia federal é mais acentuada no alto escalão burocrático, o que sugere que a distribuição de patronagem não é a motivação mais importante na nomeação de filiados a partidos.¹¹

Com o objetivo de melhor entender as formas de ingresso nas funções DAS 4 a 6, as entrevistas da pesquisa buscaram mapear a trajetória profissional e o perfil dos burocratas selecionados. Comparativamente, os técnicos que atuam

10. Há de se notar, em especial, que o Decreto nº 5.497/2005 estabeleceu – no âmbito da administração federal – limites quanto ao percentual de nomeações de pessoas sem vínculo para os cargos DAS, sendo este limite fixado em 50% para os DAS 4 e 75% para os DAS de 1 a 3. Ainda que não seja possível saber com exata certeza o impacto desta mudança, é plausível supor que a não possibilidade de nomear filiados a partidos sem vínculo com a administração, a partir de certo limite, coloca constrangimento às escolhas dos ministros.

11. Outro aspecto importante é que – independentemente de diferenças do ponto de vista de credenciais acadêmicas e experiência profissional – servidores públicos filiados possuem estabilidade no emprego e, presumivelmente, não têm a política como sua atividade principal. Este certamente não é o caso de militantes, representantes eleitos e quadros de partido sem vínculo com a administração que vivem *da política*, para os quais a indicação para um cargo do alto escalão pode representar ganhos políticos futuros ou até mesmo a possibilidade de ascensão social.

no MCTI na sua grande maioria advêm das universidades públicas, atuam no governo e são em menor grau filiados a partidos políticos. Há percentual elevado de quadros recrutados dentro da própria carreira do ministério, especialmente no nível intermediário (DAS 4). Os técnicos recrutados para o MI são originários de órgãos governamentais diversos, sendo muito poucos servidores vinculados à administração indireta ou indireta do ministério. Muitos destes quadros não possuem vínculo com a administração pública e apresentam maiores taxas de filiação partidária. No caso do MCTI, o ingresso dos servidores é guiado por parâmetros majoritariamente técnicos, nos quais a formação do quadro burocrático se vincula diretamente às demandas de políticas e programas de C&T. No MI, embora a preocupação com o mérito e a qualificação técnica também esteja presente – conforme observado por diversos entrevistados –, observa-se predominância de viés político-partidário, dada a importância do conjunto de demandas de natureza política do setor; assim, deixa margem para seleção de tipo híbrido. Estes resultados de análise corroboram com achados da literatura que aponta que a indicação de cargos a partir de critérios partidários varia entre órgãos em razão dos diferentes graus de insulamento burocrático e influências externas (Evans, 1995; Page, 1992; Silberman, 1993).

Para saber qual o grau de partidarização dos DAS 4, 5 e 6 nos dois ministérios, o percentual de nomeações de filiados não é o indicador mais preciso, pois este nada diz sobre o saldo de contratados e exonerados ao longo do tempo. Dado ministro pode, por exemplo, demitir todos os dez filiados que ocupavam cargos DAS no seu ministério e, logo em seguida, nomear cinco pessoas, sendo cinco filiadas a partidos políticos. Se se levar em conta apenas o percentual de filiados entre as pessoas nomeadas, chegar-se-á a um valor de 100% (5/5); porém, ao considerar as demissões, o total de filiados ocupando cargos se reduziu de dez para cinco.

Tendo-se em vista esses aspectos, uma forma mais adequada de mensurar o grau de partidarização é calcular a taxa média de ocupação de cargos por filiados a partidos políticos ao longo do tempo. Trata-se simplesmente de calcular, a cada ano, o percentual de filiados que ocupam cargos com relação ao total destes e, em seguida, estimar a média dos percentuais do período ou dos períodos em análise.

Com o intuito de observar possíveis alterações no indicador ao longo dos mandatos presidenciais, optou-se por calcular a taxa média de ocupação de cargos para cada um dos governos do período – o segundo governo FHC e o primeiro e segundo governos Lula. A tabela 7 traz as médias por ministério.

TABELA 7
MCTI e MI: taxa de ocupação de cargos por filiados a partidos políticos, por mandato presidencial (1999-2010)

Mandato presidencial	MI		MCTI	
	Média	Desvio	Média	Desvio
FHC I	19,20	1,53	11,60	1,76
Lula I	30,13	1,49	20,74	2,19
Lula II	24,62	3,24	18,25	1,90
Total	24,65	5,08	16,86	4,40

Fonte: Segep/MP e TSE.
Elaboração dos autores.

A tabela 7 mostra claramente que, independentemente de mudanças de governo, a taxa de ocupação de cargos por filiados a partidos é sempre mais elevada no MI relativamente ao MCTI. Estes resultados são condizentes com as expectativas teóricas relativas a uma maior *porosidade* da burocracia do Ministério da Integração Nacional às nomeações partidárias.

4.2 Coalizões multipartidárias e o jogo das nomeações burocráticas

Passa-se agora à análise dos aspectos relativos ao processo de ocupação de cargos do alto escalão do ministério pelos partidos da coalizão governamental. A hipótese que se desenvolveu neste trabalho é que a formação de coalizões multipartidárias fragmentadas e ideologicamente heterogêneas produz custos de delegação, que ampliam os incentivos para a partidarização da burocracia. Em outros termos, quanto maior o número de partidos integrantes da base, tanto maiores serão as dificuldades enfrentadas pelo presidente na coordenação de políticas e na acomodação de interesses. Além disso, quando aumenta a distância ideológica entre o presidente e os partidos da base, o chefe do Executivo terá incentivos mais fortes para fazer nomeações em ministérios chefiados por partidos aliados, com o objetivo de monitorar os ministros.

Para testar essas hipóteses, analisou-se a variação nas taxas de ocupação de cargos pelos partidos dos ministros, do presidente e demais partidos da base ao longo do segundo governo FHC (1999-2002) e dos primeiro e segundo governos Lula (2003-2010). Há diferenças expressivas entre estes dois momentos no que diz respeito à amplitude ideológica e ao grau de fragmentação dos gabinetes formados. Como observa Amorim Neto (2007), Lula formou uma das coalizões mais fragmentadas e mais heterogêneas ideologicamente do recente período democrático, que incluía desde a extrema esquerda (PCdoB) até a extrema direita (PP). Já o segundo governo FHC se caracterizou pela formação de coalizões ideologicamente contíguas, que incluiu basicamente partidos de centro e direita. Tomando como

base o percentual de cadeiras de cada partido representado no gabinete relativamente ao total de cadeiras de coalizão, calculou-se o número efetivo de partidos (máximo) dos gabinetes nos três governos analisados nesta pesquisa. Para o segundo governo FHC, o número efetivo de partidos foi de 4,5, contra 6 e 5,5 nos primeiro e segundo governos Lula.

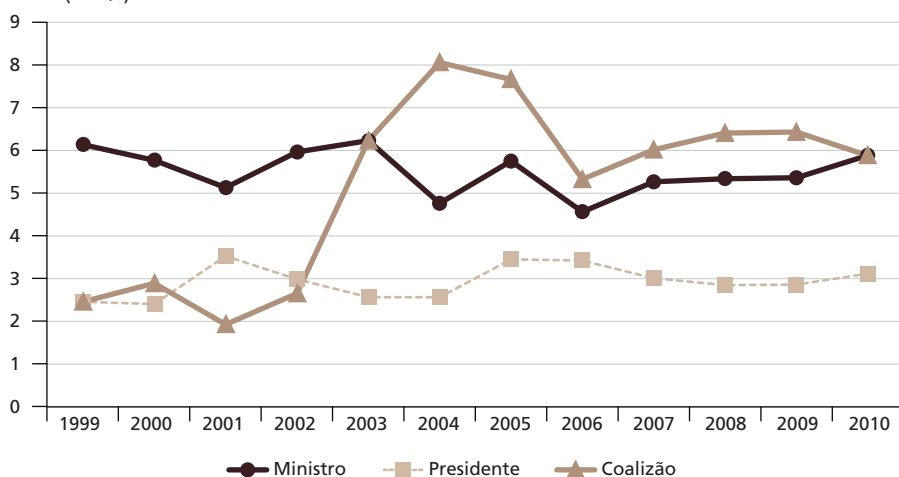
Os dados relativos ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação não possibilitam fazer comparação adequada em termos de estratégias presidenciais entre os governos Lula e FHC, uma vez que este ministério foi chefiado por ministros da cota pessoal do presidente no período do segundo governo FHC (Bresser Pereira e Ronaldo Sardenberg), enquanto ao longo de todo o período Lula, o ministério permaneceu sob controle de um partido aliado (PSB). No entanto, esta comparação é possível no MCTI, uma vez que nos dois períodos de interesse os ministros eram filiados a partidos aliados (PPS e PSB entre 2003-2006 e PMDB nos períodos 1999-2002 e 2007-2010).

O gráfico 1 mostra a taxa de ocupação de cargos DAS 1 a 6 pelo partido do presidente, do ministro e demais partidos da base no MI, no período 1999-2010. Relembrando-se a taxa de ocupação nada mais é que o percentual de ocupantes de cargos filiados dividido pelo total de ocupantes de cargos a cada ano. No gráfico 1, estas taxas foram desagregadas para o partido do ministro, do presidente, bem como para os demais partidos da coalizão.

GRÁFICO 1

MI – Taxa de ocupação de cargos pelos partidos da coalizão: administração direta, DAS 1 a 6 (1999-2010)

(Em %)



Fonte: Segep/MP e TSE.
Elaboração dos autores.

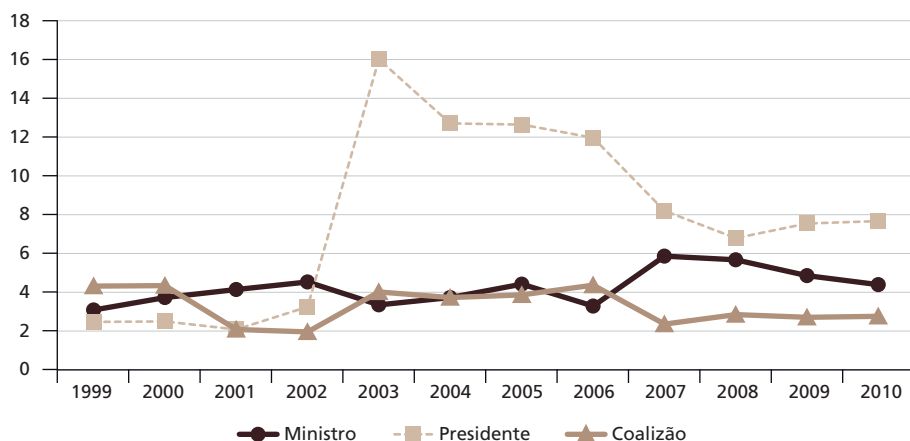
Como se vê no gráfico 1, a partir do início do governo Lula, em 2003, amplia-se consideravelmente a presença de partidos da base, que não o partido do ministro, na ocupação de cargos DAS da administração direta. Diferentemente do período FHC, em que havia predominância do partido do ministro, a partir de Lula, a ocupação da cúpula do ministério passou a não mais garantir o controle majoritário dos cargos na administração direta do MI.

Vale notar que essas diferenças não podem ser atribuídas a variações no poder de barganha dos vários partidos. Um mesmo partido (PMDB) esteve à frente do ministério nos períodos 1999-2002 e 2007-2010. Além disso, o poder de barganha do PMDB aumentou no segundo governo Lula, uma vez que o partido elegeu a maior bancada da Câmara dos Deputados, superando o partido do presidente.¹² Se o tamanho do partido relativamente ao tamanho da coalizão fosse a variável explicativa mais relevante, esperaria-se que a dominância ministerial sobre as nomeações se ampliasse no período 2007-2010, com relação ao período 1999-2002. No entanto, os dados mostram exatamente o oposto.

Quando se analisa a taxa de ocupação de cargos pelos partidos da coalizão nos órgãos da administração indireta do ministério para os quais se possui dados (Sudam, Sudene e Dnocs), as diferenças entre o período Lula e o segundo governo FHC tornam-se ainda mais reveladoras, como se vê no gráfico 2.

GRÁFICO 2

MI – Taxa de ocupação de cargos pelos partidos da coalizão: administração indireta, DAS 1 a 6 (1999-2010)
(Em %)



Fonte: Segep/MP e TSE.
Elaboração dos autores.

12. No período 1999-2002, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) detinha o controle de aproximadamente 21% das cadeiras da coalizão. Nos dois governos Lula, a bancada do PMDB representou 22% (2003-2006) e 27% (2007-2010) das cadeiras da coalizão.

A partir do governo Lula, observa-se rápido e forte aumento da ocupação de cargos por filiados ao partido do presidente nos órgãos da administração indireta do MI. Relativamente ao total de ocupantes de cargos de filiados a partidos da coalizão, o PT chegou a realizar 68% das nomeações em 2003 – importante ressaltar que o percentual diz respeito ao total de nomeados filiados a partidos. Já o partido do ministro Ciro Gomes, o PPS, indicou apenas 14% dos membros da coalizão que ocupavam cargos na administração indireta do MI naquele ano.¹³

Esses dados mostram claramente que os ministros, ao longo do período Lula, foram impedidos de “verticalizar” as nomeações, dada a discrepância entre a representação dos partidos da base na administração direta e esta representação nos órgãos da administração indireta. Vale ressaltar que – ao menos em teoria – as secretarias do ministério devem se responsabilizar pela formulação de políticas, cabendo às entidades da administração indireta a atribuição de implementar as diretrizes estabelecidas na cúpula. Por exemplo, o Dnocs, agência responsável pela construção de barragens e açudes nas regiões sujeitas às secas, encontra-se diretamente vinculado à Secretaria de Infraestrutura Hídrica. Neste sentido, o controle efetivo sobre a execução das políticas públicas demandaria que o ministro e seu partido tivessem a capacidade de influir de maneira decisiva nas nomeações para os vários órgãos de formulação e suas respectivas unidades de implementação, no âmbito da administração indireta.

Os dados sugerem que isso não ocorreu. De fato, alguns dos entrevistados que ocuparam cargos DAS 5 e 6 do MI ressaltaram exatamente a falta de entrosamento e as dificuldades de coordenação entre as secretarias do ministério e órgãos como o Dnocs, tendo-se em vista a ocupação de cargos por partidos distintos nos dois níveis. Ou até mesmo situações em que diferentes facções de um partido ganharam o direito de ocupar cargos relacionados no âmbito das administrações direta e indireta.¹⁴

A partir do depoimento dos entrevistados, pode-se inferir que, nos dois ministérios, se observam graus distintos dos problemas típicos de delegação, que limitam em parte a função das burocracias. Em linhas gerais, comparativamente, observa-se cenário distinto no que concerne à participação dos assessores na formulação e na implementação de políticas e apoio direto ao chefe da pasta. A área de C&T no Brasil passou por grande processo de transformação a partir dos anos 1990, em razão da urgência em inserir o país em contexto internacional globalizado.

13. Muito provavelmente, essa discrepância reflete, em parte, o pequeno peso do Partido Popular Socialista (PPS) no interior da coalizão governamental – em 2003, o partido tinha apenas quinze cadeiras na Câmara dos Deputados; número correspondente a 4% do total da coalizão.

14. Entrevistas realizadas com ex-ocupantes de cargos DAS do MI, em 22 de outubro de 2013 e 1ª de novembro de 2013, em Brasília, DF.

O legado desse período significou avanço em termos de atuação conjunta entre governo e academia em uma área com alto grau de exigência de conhecimento técnico especializado. Na década de 2000, o MI aumentou consideravelmente o número de programas e a reestruturação do órgão exigiu a reformulação do corpo burocrático. Entretanto, grande parte das atividades concentrava-se na tarefa de executar as políticas já pré-definidas pelas secretarias de governo. Os assessores do MI apontaram a existência de restrições para a tomada de decisão e interferências políticas na formação do aparato burocrático. Os entrevistados observaram ainda que, no caso do MI, a fragmentação da coalizão tem grande impacto sobre as nomeações e o ministro lida com maiores constrangimentos para garantir a convergência entre as agendas do partido do presidente, do seu partido e do alto escalão burocrático. Conforme tem-se argumentado neste estudo, a agenda de governo não é efetivamente compartilhada pelas coalizões. Em parte, como apontam Muller e Meyer (2010) e Thies (2001), isto ocorre devido a própria incongruência das coalizões que resultam em divergências sobre as agendas de políticas.

Em síntese, a partir do governo Lula, ampliaram-se os incentivos para estratégias de nomeação presidencial com o objetivo de compensar perdas de delegação, dadas as maiores fragmentação e heterogeneidade ideológicas da coalizão governista. Esta interpretação ganha força quando se considera o perfil dos ministros que estiveram por mais tempo à frente da pasta da Integração Nacional ao longo dos dois mandatos do então presidente Lula: Ciro Gomes (PPS) e Geddel Vieira Lima (PMDB). Ainda que filiado a um partido de esquerda, ideologicamente próximo do PT, Ciro Gomes tinha ligações históricas com o grupo político do ex-governador e então senador pelo Ceará, Tasso Jereissati, do PSDB. Além de ter sido filiado a este partido, Ciro Gomes participara da implantação do Plano Real como ministro da Fazenda do governo Itamar Franco; plano de estabilização econômica concebido por economistas do PSDB e que se tornou o carro-chefe dos dois mandatos do então presidente FHC.

Por sua vez, antes de integrar a base do governo Lula, o deputado federal pelo PMDB baiano Geddel Vieira Lima havia sido um dos mais entusiásticos membros do chamado “PMDB serrista”, ala do partido que propugnou o apoio à candidatura de José Serra do PSDB, adversário de Lula no segundo turno das eleições presidenciais em 2002. Logo após a eleição de Lula em 2002, Geddel defendeu que o PMDB adotasse postura de oposição ao governo. A aproximação com o PT só se consolidou com a candidatura de Jacques Wagner ao governo do estado da Bahia em 2006. Geddel foi um dos artífices da aliança do PMDB em favor da candidatura petista. Com a surpreendente vitória de Wagner sobre o governador Paulo Souto, que concorreu à reeleição em 2006, Geddel ganhou importância no xadrez político nacional, o que favoreceu sua indicação como ministro.

Esse breve histórico mostra que os dois ministros tinham vínculos diretos ou indiretos com o principal partido de oposição ao governo Lula, o PSDB. Além disso, o PMDB, partido de Geddel, era claramente um “aliado de ocasião”, com pouca ou nenhuma identidade com as bandeiras históricas do PT. Dados estes aspectos, nem Ciro Gomes, nem Geddel Vieira Lima poderiam ser considerados aliados tradicionais ou próximos do presidente e do partido, por qualquer critério que se utilize. Ocupantes de cargos de primeiro e segundo escalão na gestão Geddel Vieira Lima relataram, de fato, a ocorrência de conflitos entre a Casa Civil da Presidência da República – responsável por monitorar diversos programas estratégicos do ministério – e os auxiliares do ministro. As pressões do PT para obter cargos na administração indireta também geraram tensão, pois o ministro não aceitava perder o controle sobre áreas vistas como estratégicas. É interessante observar que depoimentos de ocupantes de cargos do MCTI durante os mandatos dos ministros filiados ao PSB apontam em direção oposta: muitos entrevistados afirmaram que este partido e o PT atuaram de forma razoavelmente coordenada na gestão do ministério. Prova disto foi a criação da Secretaria de Ciência e Tecnologia para a Inclusão Social, no mandato do então ministro Roberto Amaral do PSB, que expressava a viabilização de agenda presente no programa de governo do então presidente Lula.¹⁵ Ou seja, quando os ministros são mais próximos ideologicamente, a cooperação é facilitada, sendo o oposto também verdadeiro.

O argumento que se quer comprovar é que ministros mais distantes do presidente, seja em razão da sua trajetória política ou filiação partidária ou ambas, devem ensejar maior necessidade de monitoramento pelo presidente da República, via nomeações partidárias, sendo o oposto também verdadeiro. Com o intuito de produzir teste comparativo desta hipótese, compara-se a distribuição da ocupação de cargos pelos partidos da coalizão no mesmo período (2003-2006) e em dois ministérios distintos. A ideia é verificar se uma alteração no perfil do partido/ministro altera as estratégias de nomeação presidencial, mantidas constantes as características da coalizão. No período 2003-2006, estiveram à frente dos ministérios da Integração Nacional e Ciência, Tecnologia e Inovação partidos com bancadas de tamanho similar: PSB no MCTI e PPS, além do PSB, no MI.¹⁶ Esta comparação permite, portanto, isolar possíveis efeitos relativos ao tamanho dos partidos frente à coalizão.

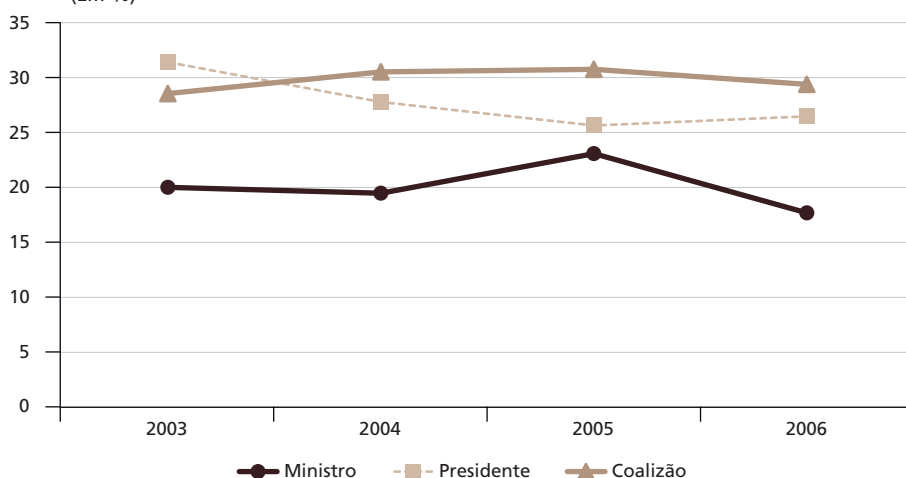
15. Entrevistas realizadas com ex-ocupantes de cargos DAS do MI, em 26 de setembro de 2013 e 22 de outubro de 2013. Entrevistas efetuadas com ex-ocupantes de cargos DAS do MCTI, em 27 de setembro de 2013 e 10 de setembro de 2013.

16. O ministro Ciro Gomes saiu do PPS e entrou no Partido Socialista Brasileiro (PSB) em 2005, uma vez que o PPS decidiu fazer oposição ao governo Lula. O sucessor do ministro, que foi nomeado pelo próprio em 2005, também era filiado ao PSB. Não se considera o MI nesse período final do governo como um ministério do PSB, uma vez que Ciro Gomes e Pedro Brito eram *outsiders*, sem nenhuma vinculação prévia com o partido. Além disso, o período é muito curto para realizar qualquer análise mais consistente a respeito de possíveis alterações na distribuição de cargos, decorrentes da mudança da filiação partidária dos ministros.

Os gráficos 3 e 4 mostram a distribuição dos cargos ocupados por filiados entre os vários partidos da coalizão. Vale notar que os percentuais são referentes ao total de cargos ocupados por filiados, e não ao total absoluto de cargos. Esta é a forma mais adequada de realizar a comparação, uma vez que as diferenças institucionais entre os ministérios – já discutidas na seção anterior – impactam as taxas globais de partidarização. O gráfico 3 revela os resultados para os mandatos de Ciro Gomes e Pedro Britto no MI.

GRÁFICO 3

MI – Cargos ocupados pelos partidos da coalizão relativamente ao total de cargos ocupados por filiados: administrações direta e indireta, DAS 1 a 6 (2003-2006)
(Em %)



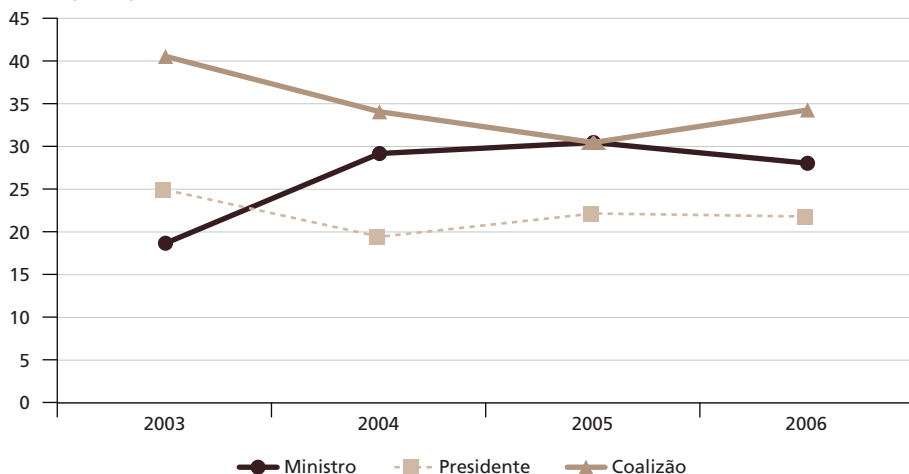
Fonte: Segep/MP e TSE.
Elaboração dos autores.

Como se vê no gráfico 3, ao longo das gestões Ciro Gomes e Pedro Britto, seus partidos foram minoritários no ministério. É evidente ainda o alto percentual de ocupação de cargos pelo PT, partido do presidente. A seguir, apresentam-se estes indicadores para o MCTI.

O gráfico 4 mostra situação bem distinta do anterior. Ainda que o partido do ministro não tenha sido majoritário, tendo que dividir espaço com outros partidos da coalizão, o peso das nomeações do PT é bem menos significativo. Acredita-se que estas diferenças se explicam em razão do MCTI ter sido ocupado no período por um aliado tradicional, o PSB, partido de esquerda com longo histórico de realização de alianças nacionais e estaduais com o PT (Limongi e Cortez, 2010). Os ministros Roberto Amaral e Eduardo Campos foram dirigentes do partido no período – vice-presidente e presidente nacional, respectivamente. Sérgio Rezende foi indicado por Eduardo Campos, com o apoio da comunidade científica.

GRÁFICO 4

MCTI – Cargos ocupados pelos partidos da coalizão relativamente ao total de cargos ocupados por filiados: administrações direta e indireta, DAS 1 a 6 (2003-2006)
(Em %)



Fontes: Segep/MP e TSE.
Elaboração dos autores.

Pode-se concluir, portanto, que os custos de delegação em contextos presidencialistas multipartidários são elemento importante para explicar o jogo das nomeações de cargos burocráticos nos ministérios. Pode-se levantar como outro fator importante os próprios custos de administração da coalizão: coalizões mais fragmentadas dificultam a acomodação de interesses e a divisão de poder entre os partidos. No caso das coalizões montadas por Lula, isto parece ter se refletido em maior presença de outros partidos da coalizão que não o partido do ministro na distribuição dos cargos. Este padrão se observa tanto no MI quanto no MCTI, o que reforça a hipótese de um modelo comum ao período Lula.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na análise das evidências comparativas, pode-se dizer que a natureza da oferta de cargos DAS condiciona fortemente a demanda e, com isso, o próprio jogo de nomeações no presidencialismo de coalizão brasileiro. Em ministérios como o MCTI, o alto grau de institucionalização e insulamento reduz muito o poder de fogo dos cargos do ponto de vista da capacidade de alocar verbas e intermediar demandas. Em vista disto, conforme relatado por alguns entrevistados, os cargos de livre provimento do MCTI possuem pouco apelo do ponto de vista político-eleitoral e não despertam tanto interesse dos partidos ou até mesmo de grupos de interesse. De um lado, a disputa partidária em torno dos cargos – ainda que exista – não é tão intensa, de outro, as características da política setorial e da

burocracia do ministério criam desincentivos para estratégias de nomeação que deixem em segundo plano a qualificação técnica.

No MI, verifica-se dinâmica exatamente inversa. A arena de política setorial é pouco institucionalizada, e não há burocracia de carreira forte e atuante como no MCTI. Além disso, os cargos de livre provimento são muito mais valiosos politicamente e despertam o apetite dos partidos e de lideranças regionais. Uma das consequências é que o jogo de nomeações tende a refletir de forma acentuada as disputas inerentes ao presidencialismo de coalizão, incluindo-se aquelas de caráter federativo.

As evidências das entrevistas com a burocracia do alto escalão indicam claramente que critérios de competência, confiança e conexões político-partidárias são considerados muitas vezes de forma conjunta. Observou-se ainda que o recrutamento de quadros com base no conhecimento técnico e na experiência é mais comum no MCTI, o que possivelmente reflete as características institucionais da burocracia e da política setorial. Em ambos os ministérios, porém, os critérios de mérito foram citados como de grande importância na seleção de quadros, independentemente da sua combinação ou não com outros critérios – como questões regionais ou partidárias. A questão regional apareceu de forma evidente no MI, uma vez que a influência das bancadas regionais dos partidos e dos governadores nas nomeações apareceu como elemento importante no recrutamento de quadros.

No que diz respeito à dinâmica de formação de coalizões, as evidências sugerem a pertinência do argumento central de que quanto maior a heterogeneidade ideológica da coalizão, tanto maiores os custos de delegação e, portanto, maiores os incentivos do presidente e de seus copartidários no sentido de usar a partidarização da burocracia como mecanismo de controle dos partidos aliados.

Dado que a entrada dos partidos no gabinete não se vincula necessariamente a um acordo prévio em torno da agenda do governo e, além disso, o desempenho nas eleições nacionais legislativas depende em muitos casos da capacidade dos parlamentares de carrear recursos para suas bases eleitorais, não se pode esperar dos partidos a adoção de estratégias *policy-seeking*. Disto decorre que a instrumentalização político-eleitoral da burocracia tende a ser motivação de relevo nas estratégias de ocupação de cargos pelos partidos da base.

A combinação entre os objetivos dos partidos aliados de maximizar benefícios de *pork* e os objetivos do presidente de lidar com custos de delegação e acomodar as disputas intracoalizão redonda em estratégias de preenchimento de cargos pouco favoráveis à coordenação intraburocrática. Em poucas palavras, as evidências apresentadas neste estudo sugerem que a partidarização da burocracia – além de possíveis custos associados à seleção de pessoal pouco qualificado para os cargos – envolve a criação de estruturas desconexas e fragmentadas, que acabam por impossibilitar aos ministros e a seus partidos controlar e coordenar de forma efetiva o processo de produção de políticas.

REFERÊNCIAS

- AMES, B. *et al.* The quality of elections in Brazil: policy, performance, pageantry or pork? *In*: KINGSTONE, P.; POWER, T. J. (Eds.). **Democratic Brazil revisited**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.
- AMORIM NETO, O. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. *In*: NICOLAU, J. M.; POWER, T. J. (Eds.). **Instituições representativas no Brasil**: balanço e reforma. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- BAWN, K. Political control versus expertise: congressional choices about administrative procedures. **The American Political Science Review**, v. 89, p. 62-73, 1995.
- CAMPBELL, C. The political roles of senior government officials in advanced democracies. **British Journal of Political Science**, v. 18, p. 243-272, 1988.
- CHEIBUB, J. A. *et al.* Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. **British Journal of Political Studies**, v. 34, p. 565-587, 2004.
- COLOMER, J. M.; NEGRETTO, G. L. Can presidentialism work like parliamentarism? **Government & Opposition**, v. 40, p. 60-89, 2005.
- COX, G. W.; MORGENSTERN, S. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. **Comparative Politics**, v. 33, p. 171-189, 2001.
- D'ARAÚJO, M. C. S. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2009.
- DERLIEN, H. U. Mandarins or managers? The bureaucratic elite in Bonn: 1970 to 1987 and beyond. **Governance**, v. 16, p. 401-428, 2003.
- EVANS, P. B. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FIGUEIREDO, A. Resenha de estudos sobre o Executivo. **Revista do Serviço Público**, v. 55, p. 1-47, 2004.
- GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994.
- LARRATEA, M. G. **Elites universitárias e as políticas de pós-graduação no Brasil**. 2012. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2012.
- LEWIS, D. E. Revisiting the administrative presidency: policy, patronage, and agency competence. **Presidential Studies Quarterly**, v. 39, p. 60-73, 2009.

———. Presidential appointments and personnel. **Annual Review of Political Science**, v. 14, p. 47-66, 2011.

LIMONGI, F.; CORTEZ, R. As eleições de 2010 e o quadro partidário. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 88, p. 21-37, 2010.

LIPSMAYER, C. S.; PIERCE, H. N. The eyes that bind: junior ministers as oversight mechanisms in coalition governments. **Journal of Politics**, v. 734, p. 1152-1164, 2011.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

MAINWARING, S. **Sistemas partidários em novas democracias**: o caso do Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto/Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MCCUBBINS, M. *et al.* Administrative procedures as instruments of political control. **Journal of Law Economics and Organization**, v. 3, p. 242-277, 1987.

MOE, T. M.; CALDWELL, M. The institutional foundations of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, v. 150, p. 171-195, 1994.

MULLER, W. C.; MEYER, T. M. Meeting the challenges of representation and accountability in multi-party governments. **West European Politics**, v. 335, p. 1065-1092, 2010.

OLIVEIRA, J. **Dinâmica institucional do setor de ciência e tecnologia**: a gramática política e o processo decisório. Brasília: Instituto de Ciência Política/UnB, 2013.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, p. 147-168, 2007.

———. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, p. 1395-1424, 2011.

PAGE, E. **Political authority and bureaucratic power**: a comparative analysis. 2. ed. New York: Harvester Wheatsheaf, 1992.

PEREIRA, C. *et al.* **Top managers and risk of policy expropriation in multiparty presidential regimes**. In: CONGRESSO DA ALACIP, 7., 2013, Bogotá, Colômbia. **Anais...** Bogotá: Alacip, 2013.

PRAÇA, S. *et al.* Political appointments and coalition management in Brazil: 2007-2010. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, p. 141-172, 2011.

RAILE, E. D. *et al.* The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, p. 323-334. 2011.

SAMUELS, D. Presidentialized parties: the separation of powers and party organization and behavior. **Comparative Political Studies**, v. 35, n. 4, p. 461-83, 2002.

SANTOS, L. A. Burocracia profissional e livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista do Serviço Público**, v. 60, 2009.

SCHNEIDER, B. R. A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. **Revista do Serviço Público**, v. 119, 1995.

SILBERMAN, B. S. **Cages of reason**: the rise of the rational state in France, Japan, the United States, and Great Britain. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

SKOCPOL, T. **Protecting soldiers and mothers**: the political origins of social policy in the United States. Cambridge; London: Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

THIES, M. F. Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments. **American Journal of Political Science**, v. 45, p. 580-598, 2001.

WOOD, D. B.; WATERMAN, R. B. The dynamics of political control of the bureaucracy. **The American Political Science Review**, v. 85, p. 801-828, 1991.

APÊNDICE A

O ÍNDICE DE PARTIDARIZAÇÃO MINISTERIAL

O índice é calculado a partir da soma das respostas às questões abaixo. Valores mais elevados indicam ministros de perfil político, com vinculação a partidos e/ou com inserção na arena eleitoral. Valores mais baixos são indicativos de ministros com vínculos mais fortes com a burocracia pública e instituições acadêmicas, que apresentam, portanto, perfil mais técnico. O índice varia de 0 a 8.

- A – Trajetória prévia: ocupou previamente ou se licenciou de cargo eletivo? (sim – 2 pontos).
- B – Filiado a partido político? (sim – 2 pontos).
- C – Ocupou ou ocupa cargo de direção partidária nacional, estadual ou local? (sim – 1 ponto).
- D – Possui experiência profissional prévia, incluindo ocupação de cargos similares no nível municipal, estadual ou federal? (não – 1 ponto).
- E – Possui formação acadêmica em nível de pós-graduação? (não – 1 ponto).
- F – Atuou como servidor público de carreira durante a maior parte da sua vida profissional? (não – 1 ponto).

CRITÉRIOS E LÓGICAS DE NOMEAÇÃO PARA O ALTO ESCALÃO DA BUROCRACIA FEDERAL BRASILEIRA

Felix Lopez¹
Sérgio Praça²

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo são apresentados os principais resultados da pesquisa cujo objetivo foi compreender o processo de negociação e os critérios relevantes empregados por agentes políticos para definir os quadros da burocracia política no nível federal. O foco analítico é entender, além do papel e da relevância dos partidos políticos e dos parlamentares na definição daqueles quadros e no interior das agremiações partidárias, que critérios regem a luta individual dos parlamentares e dos demais políticos para emplacar nomes junto à Presidência da República ou aos ministros. Espera-se lançar mais luz sobre a dinâmica de formação e reprodução da burocracia política, bem como dos atores que, no exercício dos cargos, atuam na construção e implementação das políticas formuladas no Executivo.

Embora se reconheça a influência da política sobre os quadros de alto e médio escalão da burocracia e exista forte relação esperada entre a divisão político-partidária dos cargos e as chances de apoio legislativo da coalizão governista ao Executivo, o conhecimento atual sobre o tema está circunscrito a outro nível da análise desse tema: aquele que observa as filiações partidárias dos ministros, o número de ministérios destinados a cada agremiação, sua (des)proporcionalidade com relação ao tamanho das bancadas e sua relação com os padrões de apoio congressional ao governo. Este nível de análise é imprescindível para dar inteligibilidade à lógica de operação e funcionamento de nosso presidencialismo e da política no interior dos ministérios, mas não capta outras dinâmicas partidárias e não partidárias do exercício do governo, também necessárias para qualificar aspectos importantes da operação de nosso sistema. De resto, compreender tais dinâmicas permite discernir a relevância de diferentes atores políticos no interior da burocracia e se há algum padrão de funcionamento do governo: trata-se de um padrão de governo monocrático,

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Professor de políticas públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).

ministerial, burocrático, partilhado ou segmentado, para utilizar livremente a tipologia de Elgie (1997³ *apud* Vercesi, 2012)?⁴

A literatura internacional sobre coalizões em sistemas parlamentares e presidenciais multipartidários recentemente passou a discutir de forma mais detida a relação entre a divisão de poder na burocracia política e a governança de coalizões (Strom, Muller e Bergman, 2011; Andeweg *et al.*, 2011; Martínez-Gallardo, 2010; 2012; Timmermans, 2003; De Winter, 2002), bem como as implicações do padrão de interação entre esfera política e esfera burocrática sobre a capacidade decisória do governo (Peters e Pierre, 2004). O entendimento das lógicas intrapartidárias que motivam a participação no governo e resultam em arranjos de poder específicos são determinantes nas chances de gerência bem-sucedida da coalizão e da capacidade de governar, como enfatizaram Timmermans (2003) e, para o caso do Brasil, Vieira (2013) e Pereira (2014).

Para os argumentos apresentados neste capítulo, utilizam-se principalmente os dados reunidos por meio de entrevistas em profundidade. As 45 entrevistas⁵ foram realizadas com membros da alta burocracia federal – secretários executivos, membros da Casa Civil, entre outros – e líderes de partidos que integraram a coalizão dos governos Cardoso, Lula ou Rousseff. A estratégia utilizada foi selecionar nomes cujos depoimentos pudessem ser ao mesmo tempo informados pela experiência de governo e críveis. Técnicas qualitativas são as mais apropriadas para captar informações sobre a complexidade de um fenômeno como as lutas cotidianas – muitas das quais nos bastidores – para nomear ou ocupar cargos (Muller, 2000).⁶ Ao lado deste material empírico, nos valem também de dados sobre rotatividade de cargos e espaço das burocracias de carreira nos órgãos de governo (Praça, Freitas e Hoepers, 2011; Lopez, Bugarin e Bugarin, 2014; e capítulo 1 deste livro).

2 A OCUPAÇÃO DE CARGOS E O PRESIDENCIALISMO MULTIPARTIDÁRIO BRASILEIRO

No Brasil, a ascendência da política, e, em particular, dos partidos políticos, sobre os cargos de nomeação discricionária resulta de incentivos institucionais e de traços de nossa formação histórica.

3. ELGIE, Robert. Models of executive politics: a framework for the study of executive power relations in parliamentary and semi-presidential regimes. *Political Studies*, v. 45, p. 217-231, 1997.

4. Tipologia alternativa está em Vercesi (2012): governo de gabinete, governo ministerial, governo com decisão segmentada, governo burocrático, governo presidencial.

5. As entrevistas foram presenciais (exceto duas, realizadas via *Skype*), realizadas durante o ano de 2013, com duração média de cinquenta minutos, seguindo um roteiro parcialmente estruturado, ao modo de um questionário, e realizadas em local definido previamente pelo entrevistado. Sempre que permitido, a entrevista foi gravada, mediante compromisso de sigilo e anonimato. O áudio foi posteriormente degradado e codificado (Atlas.ti v.7).

6. De acordo com Muller (2000, p. 141): "a alternativa ao uso de *soft data* é não estudar patronagem". No original: "*the real alternative to using soft data is not to study patronage at all*".

Primeiro, as regras que estruturam nosso sistema eleitoral incentivam estratégias localistas e distributivistas dos parlamentares, além do personalismo. O cargo é um importante canal de controle sobre a alocação de recursos para bases eleitorais, ainda mais porque as decisões sobre a alocação de recursos são feitas pelo próprio Executivo, conferindo a este grande discricionariedade sobre a execução de programas governamentais. Alternativamente, o controle do cargo pode ser condição para autorizar a entrega de serviços às bases.

Segundo, a estrutura federativa brasileira, em três níveis e com forte centralização da formulação e execução dos recursos no nível federal, potencializa a relevância de se controlar cargos federais para influir em decisões na arena política subnacional. É sintomática a forte cobiça sobre os cargos federais localizados em redutos eleitorais dos parlamentares.⁷

Terceiro, a fragmentação partidária aumenta a competição política por poder no interior da burocracia por ampliar o número de lideranças políticas, correligionários e suas respectivas redes, que disputam o controle de cargos.

Quarto, o processo de formação e consolidação dos partidos políticos no Brasil não produziu enraizamento das agremiações em grupos societários específicos, como sugerem as análises históricas de Meneguello (1998) e Souza (1976). Antes, os partidos nasceram ou ganharam força dentro do aparato do Estado, onde encontram a maior parte de seus recursos de organização, e passaram a vislumbrar na obtenção de cargos e no controle de recursos do Estado um de seus principais meios de reprodução (Meneguello, 1998).⁸

Ainda no processo de formação da estrutura partidária, as estratégias de ocupação dos cargos se caracterizaram pela mobilização de redes pessoais e políticas, cuja lógica remonta à formação de nossas instituições político-administrativas. A importância desta lógica de rede pessoal se cristalizou na própria noção de *confiança*, que a linguagem cotidiana associou aos cargos de livre provimento na administração pública brasileira.⁹

7. Conforme indicam as entrevistas realizadas com líderes partidários, secretários executivos e membros da alta burocracia federal. Cabe ressaltar que a estrutura federativa é um componente distinto das regras do sistema eleitoral, embora lhe seja complementar.

8. É oportuno lembrar a tese de Maria do Carmo Campello de Souza (1976), indicando que a fraqueza programática e ideológica de nossos partidos reflete a centralidade que o Estado e o Poder Executivo desempenharam na esfera político-parlamentar. A atualização deste argumento para o período recente tem sido feita por Maria Rita Loureiro. Ver, por exemplo, Loureiro, Olivieri e Martes (2010) e Loureiro (2010). O argumento segundo o qual executivos (ou presidentes) muito fortes inibem o desenvolvimento de partidos programáticos, limitando o envolvimento deste no processo de governo, é o principal argumento de Shugart (1998). Este mesmo argumento que associa a fraqueza dos partidos a executivos fortes também foi aplicado por Protsyk (2011) para analisar o sistema partidário emergente nas democracias pós-comunistas do Leste Europeu.

9. A esse respeito, ver a literatura da sociologia política brasileira, em especial Vianna (1987) e Queiroz (1976) e Graham (1997; 1999). Vale destacar que também se enraizou uma concepção segundo a qual as redes de confiança pessoal e política são indispensáveis para pôr em marcha novas políticas públicas, ideia distinta daquelas em sistemas administrativos nos quais a mudança no comando político das organizações não provoca alteração relevante nos quadros da burocracia de alto escalão.

Por último, alimenta a luta por cargos o fato de ser este um dos principais meios pelos quais os agentes políticos põem em marcha suas preferências por políticas públicas.

3 CARGOS DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Os cargos de direção e assessoramento superior (DAS) foram fruto da reforma administrativa iniciada em 1967, sendo formalizados em dezembro de 1970 (Graef, 2010). Dois anos depois, estes cargos foram divididos em duas categorias: direção superior e assessoramento superior, e também separados em níveis, de 1 a 6, com respectivos salário e atribuições aumentando progressivamente. O funcionário DAS-1 ganha no mínimo R\$ 2.189, enquanto o DAS-6 recebe ao menos R\$ 12.972.¹⁰ Esses servidores, especialmente os de nível 4 a 6, têm acesso privilegiado à informação governamental e as prerrogativas dos cargos lhes permite controlar, influenciar e implementar decisões politicamente relevantes (Queiroz, 2009, p. 61-62). Embora tenham sido propostos projetos visando à quase extinção dos *cargos em comissão*, tal como discutiremos adiante, mudanças radicais nesse sentido foram rejeitadas politicamente.¹¹

O entendimento da literatura é que a divisão dos cargos obedece à lógica do presidencialismo de coalizão. O presidente eleito recorre às prerrogativas de nomeação para obter maioria no Congresso e compor uma coalizão – majoritária – que o apoie. Explícita ou implicitamente, há uma permuta entre controle partidário de órgãos governamentais, que inclui o controle das nomeações, e apoio parlamentar no Congresso Nacional.¹² Argumenta-se que a alocação de verbas do orçamento e a divisão dos cargos são recursos de poder valiosos para o Executivo cimentar uma coalizão majoritária e estável, embora as concessões e os acordos políticos não ocorram sem tensões e disputas.¹³ O dilema dos presidentes é construir uma coalizão que permita equilibrar a necessidade e o interesse do presidente em firmar compromissos com políticas públicas inegociáveis pelo núcleo governamental, ao

10. Valores vigentes em 2015.

11. Exemplo da rejeição política, pelos parlamentares, desta alternativa de reduzir radicalmente o volume *cargos em comissão de livre provimento* aos membros externos da burocracia das carreiras federais, bem como reservar a estas a totalidade das funções de confiança, foi a desconsideração das intenções expressas no Decreto nº 2.407/1987 e, posteriormente, na Constituição Federal de 1988, que tinham por objetivo reduzir radicalmente o sistema de provimento por meio de *cargos em comissão* baseados nas indicações “de confiança”, substituindo-as por funções destinadas aos servidores da carreira. Como sustenta Graef (2008) as *funções de confiança* deveriam ir se restringindo a “cargos de natureza especial, chefes de gabinete e alguns assessores diretos”, em decorrência do processo de preenchimento dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS) por funcionários de carreira. A ideia, contudo, não prosperou na administração federal (Graef, 2008; 2010).

12. Mostramos, em outro estudo, que a maioria dos partidos da coalizão controla menos cargos na burocracia do que seu peso parlamentar levaria a crer. Ver Praça, Freitas e Hoepers (2011).

13. O retrato vívido dessas disputas costuma constar na biografias políticas. Duas boas fontes de exemplos são Cardoso (2006, cap. 11) e Jefferson (2006, cap. 8). Em 2014 o país dispunha de aproximadamente de 23 mil funcionários DAS, em um universo de 538.143 empregados do Executivo Federal. Os DAS equivalem à 4% do total de servidores.

mesmo tempo em que é preciso fazer concessões aos interesses político-partidários divergentes, como experimentou, e posteriormente anotou, o ex-presidente Cardoso:

Se o governo não dispuser dos recursos políticos e de informação para preservar os setores do Executivo que considerar essenciais à realização de seus projetos, ao “fechar” alianças e entregar partes do mando a pessoas e partidos que não necessariamente comungam de visão e valores comuns, começa a vender a alma ao diabo sem chances de recompra. (...) O governo tem que fazer compromissos aceitando a participação de pessoas e setores partidários que se sabia, de antemão, não comungavam de propósitos idênticos: o pragmatismo com objetivos definidos implica um cálculo e uma aposta. O cálculo diz respeito aos apoios necessários à sustentação geral da política governamental, mesmo quando em detrimento de objetivos específicos, e a aposta tem a ver com a crença de quem conduz de que é capaz de induzir (ou, no limite, forçar) os aliados, inclusive os de última hora, a aceitarem os objetivos que pretende alcançar (Cardoso, 2006, p. 234-235).¹⁴

As próximas seções exploram dimensões específicas do processo de ocupação dos cargos, com base no material empírico reunido.¹⁵

4 CRITÉRIOS DE NOMEAÇÃO E ESPAÇO DOS PARTIDOS

Há uma constelação de motivos por trás da escolha dos quadros nomeados para cargos de confiança, e não há lógica unívoca.¹⁶

Analisa-se, aqui, a relevância de duas clivagens que norteiam o processo de ocupação dos cargos: a primeira diz respeito à relação entre o domínio técnico das atribuições do cargo *versus* a proximidade político-partidária do responsável pela nomeação, isto é, a relação entre técnica e política. A segunda clivagem remete à origem dos nomeados: servidores da carreira do serviço público ou não. A relevância de cada polo, em ambas as clivagens, varia entre áreas de governo e entre governos, e ocorre também em um mesmo órgão governamental, ao longo do tempo.¹⁷

14. É oportuno enfatizar que o jogo da disputa por cargos e pastas não é um jogo de barganha: ele tende ao equilíbrio, uma vez feita a divisão inicial das pastas, a cada mandato. Trata-se de um jogo dinâmico, “um processo de negociação e conflito, no qual os partidos na coalizão se enfrentam em manobras calculadas para obter cargos e influência decisória [e que] se faz por uma combinação de reflexão e cálculo, deliberação e improviso, ensaio e erro, da qual resulta a fisionomia do governo.” (Abranches, 1988, p. 28).

15. Entretanto, apesar de serem cargos cujas nomeações são discricionárias, apenas 14% destes são ocupados por filiados a partidos (Praça, Freitas e Hoepers, 2011). Considerando apenas os cargos DAS-6, os mais importantes, esse percentual sobe para 33%. São filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT) 913 dos servidores em cargos de confiança, um total de 31% dos DAS com filiação partidária. 398, ou 12,94%, são peemedebistas. O restante é dividido entre os demais partidos. Considerando apenas a “elite do poder” – os DAS mais importantes, dos níveis 4, 5 e 6 –, a vantagem pende para os petistas. 48,74% desses funcionários são filiados ao PT, 9,77% ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e 6,43% ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), com outros partidos logo atrás, variando entre 4% e 2% (Praça, Freitas e Hoepers 2011).

16. Teoricamente, pode-se mencionar ao menos quatro critérios relevantes: filiação partidária, *expertise*, afinidade ideológica e proximidade pessoal (Scherlis, 2009). Deve-se esperar – teoricamente – que vínculos pessoais apareçam na ordem inversa ao grau de institucionalização do sistema partidário; quanto mais este se institucionaliza, mais as nomeações se apoiam em motivos programáticos.

17. Para uma análise longitudinal e comparada do processo de ocupação entre dois ministérios, ver o capítulo 2 deste livro.

Apesar desta variação, é seguro afirmar que há áreas nas quais o espaço para nomeações que considerem a proximidade entre preferências partidárias é menor que a média. São os casos do Ministério da Fazenda (MF), da Receita Federal e do Tesouro Nacional; há outros no qual os critérios variam bastante, como no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); outros, ainda, em que o controle partidário e faccional é integral, como o do Ministério dos Transportes (MT) e o do Ministério de Minas e Energia (MME).¹⁸

Combinar técnica e política é o padrão. Embora possa haver situações nas quais a técnica se torna irrelevante para a escolha, indicações apoiadas exclusivamente em influência política e partidária têm menor probabilidade de emplacar. O contrário é mais frequente: definir nomes com base exclusivamente nos atributos técnicos dos nomeados. Por isso, se há um aspecto que parece ter abrangência suficiente e faz parte da lógica geral das nomeações é o imperativo de qualificação técnica mínima para os cargos, mesmo que acompanhadas de adesões políticas que cancelam a nomeação, e cuja importância se amplia nos cargos de maior hierarquia, especialmente nos níveis 5 e 6 de DAS.

Se é verdade que o espaço ocupado por nomeações de *livre provimento* é expressivo e envolve alta taxa de rotatividade (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2014; capítulo 1 deste livro; Praça, Freitas e Hoepers, 2012), as nomeações se submetem a condicionantes. Exigências formais – como a análise técnico-jurídica dos nomes pela Casa Civil – e informais limitam as margens de liberdade das indicações definidas no interior dos partidos. De forma geral, o peso da consideração política se amplia em função da hierarquia do cargo. No limite, ela é exclusivamente política, como é o caso das escolhas para o cargo de ministro.

O crescente espaço destinado à técnica entre os critérios para seleção dos nomeados – que não é o mesmo que a ocupação por membros da burocracia de carreira – está em linha com o diagnóstico feito por Lameirão (2012), que identificou, no eixo amadorismo profissionalização, serem os “atos legais estabelecidos desde a década de 1970 pelo Executivo tentativas de limitar o preenchimento dos postos de confiança por pessoas de fora do *serviço público* [e que] estas medidas se propunham a ‘profissionalizar’ a administração pública”. O aumento da profissionalização também se verifica no crescente espaço destinado aos servidores da *carreira federal* entre os quadros de nomeados (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2014, gráfico 8), que em grande medida se deve à ampliação dos quadros de carreira dos ministérios, iniciada a partir da administração petista (Cardoso Jr., 2011; Cruz, 2009).

Enumeramos a seguir os fatores que influem no processo de escolha dos nomeados.

18. Borges e Coelho, no capítulo 2 deste livro, apresentam argumento similar, com base em análise comparada. Para os autores “Há burocracias mais insuladas e institucionalizadas e há burocracias mais porosas e suscetíveis a ingerências externas.”

4.1 Redes de conhecimento

As redes de conhecimento e de amizade construídas em carreiras profissionais ou núcleos partidários sempre tiveram importância no processo de mobilidade profissional da burocracia brasileira, e continuam a ser um fator relevante para explicar parte expressiva das nomeações. Estas redes podem assumir densidades maiores em corporações profissionais específicas.

Como sublinhado por um secretário executivo da área de Minas e Energia,

R - (...) no processo de seleção dos nomes, tudo acaba se juntando, a formação acadêmica, a experiência prática, com as redes. As redes são muito fortes nas nomeações.

P - Redes de que tipo?

R - Normalmente (...) o secretário-adjunto, ou o DAS 4 (...), vem indicado por alguém. Por exemplo, vamos usar a área de energia, que é a área que a gente está usando, então a gente participa de vários fóruns, a gente atua junto com agência reguladora, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério de Minas e Energia. As pessoas se conhecem. Então estou precisando de um coordenador para a área de energia, fatalmente eu vou convidar uma pessoa que é daquela rede, que está trabalhando nessa área em outro lugar, que eu sei que vai se encaixar bem no perfil, ou que eu sei que está querendo sair daquela área, que não está satisfeita. Ou que lá tem o DAS 3, aqui estou convidando para um DAS 4. Então, na verdade, é uma soma de perfil, realmente com a rede social.

Exemplo adicional são as redes de amizades e profissionais que perpassam os quadros DAS superiores do Ministério da Justiça (MJ), desde o governo FHC. O fragmento a seguir alude às redes profissionais de nomeação para o MJ, especialmente o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade):

Do projeto PET/Capes saíram vários professores atuais da faculdade de direito da USP, inclusive eu [para o MJ]. Vários professores da faculdade de direito e várias das pessoas que a gente indicou para o governo. Era tudo gente que tinha feito PET/Capes já eram alunos muito qualificados, que depois terminavam esse projeto, logo entravam no mestrado, faziam tese. A grande base para montar o gabinete do José Carlos Dias [ex-ministro da Justiça], foi projeto PET/Capes. E outra área colonizada pelo projeto PET/Capes, foi o Cade. O Cade o tempo inteiro teve gente de projeto PET/Capes. (...) No governo Dilma não é diferente não, está cheio. (...) Por exemplo, o [nome] da Secretaria de Assuntos Legislativos, é ex-PET/Capes. O [nome], que foi o secretário de assuntos legislativos anterior, é ex-PET/Capes. O [nome], que foi secretário executivo do Ministério de Educação, e procurador geral do Cade, é marido da [nome], ex-PET/Capes. O [nome], que era do Sebrae e conselheiro do Cade, é ex-PET/Capes. Eu fui conselheiro do Cade, secretário executivo, ex-PET/Capes. Bom, várias pessoas, o [nome], que foi subsecretário de direito econômico, ex-PET/Capes. O [nome], que foi secretário de direito econômico no primeiro governo Lula, é ex-PET/Capes. Tem um monte, vários. (...) Todos esses são alunos da faculdade de

direito [da USP] que gravitam em torno desses grupos mais acadêmicos, mas que lidam com direito econômico ou que lidam com a filosofia do direito ou que lidam com a sociologia do direito, são essas pessoas. Muitas dessas pessoas foram para o governo. Um que é hoje ministro do STJ, [nome], mas antes de ser ministro do STJ foi conselheiro do Cade, é ex-PET/Capes também. Tem uma infinidade.

Na ausência de critérios de promoção profissional claros nas carreiras, em face da inexistência de qualquer processo estruturado neste sentido, é natural que escolhas para posições político-administrativas mais relevantes busquem algum parâmetro decisório para definições que são discricionárias, já que o cargo é de livre escolha.

De toda sorte, as fronteiras entre redes profissionais, redes de amizade e outros princípios formativos de grupos – como solidariedades partidárias ou faccionais – podem se sobrepor e, empiricamente, são bastante entrelaçadas.

4.2 Regionalismo

O critério regional é indispensável para se compreender o arranjo mais amplo da concertação entre partidos na burocracia federal e sua relação com a capacidade do presidente ampliar a governança da coalizão. Abranches (1988) já indicara, em seu pioneiro artigo, que o regionalismo continuaria a ser, tal qual na República Nova, uma dimensão crucial para a construção das coalizões de governo da redemocratização. Seu argumento era que a formação das coalizões se estruturava em dois eixos, o partidário e o regional. “É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional” (Abranches, 1988, p. 22). Esta perspectiva foi novamente enfatizada, uma década depois, por Meneguello, para quem:

O controle regular de ministérios preferenciais (...) confere aos partidos valiosos recursos de organização, que abrangem o acesso aos recursos estatais, a formação e a composição das burocracias públicas por quadros partidários e a definição de redes estruturadas em nível local e regional onde se atingem as clientelas das políticas implementadas. Esse é um ponto importante porque indica a atuação de um terceiro critério na distribuição dos ministérios – o critério regional – tanto através do peso da estrutura partidária, quanto através da distribuição das bancadas do Congresso. (Meneguello, 1998, p. 158).

Na autobiografia de seus dois mandatos, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso corrobora a relevância do regionalismo nas decisões de divisão do poder, relevância que também emerge de nossos dados. Ao descrever os arranjos partidários para a composição ministerial, mostra não ser possível desconsiderar os aspectos regionais:

Os dois peemedebistas escolhidos [para dois ministérios] eram do Sul, dando margem a demandas regionalistas: como fica o Nordeste, onde o PMDB e o PFL têm tanta

presença? (...) Nas conversas com o PFL, (...), eu escolhera um pernambucano para o ministério e agora, para contentar o PMDB, a proposta era incluir um paraibano. Mas aí como ficaria a Bahia, que pretendia o Ministério dos Transportes, se este fosse, como ocorreu, atribuído ao PMDB do Rio Grande do Sul? (Cardoso, 2006, p. 264-270).¹⁹

Embora Figueiredo (2007) argumente que a origem regional dos ministros discrepa do argumento que considera as regiões variável central no jogo do poder, é bem possível que o cenário seja diverso, compatível com as posições de Abranches, Meneguello e Cardoso, ao considerarem que o regionalismo se materializa não só na origem do ministro, mas na divisão de poder intraministerial e no espaço ocupado pelas bancadas regionais. Em outras palavras, o regionalismo se manifesta na divisão de cargos federais nos estados e, naquilo que é parcialmente um subproduto desta lógica, na delegação aos parlamentares regionais para nomearem para posições relevantes no interior dos ministérios.

Um dos principais objetos de disputas das bancadas regionais são os órgãos federais situados nas unidades federativas. Grande parte desses órgãos e cargos se traduz em oportunidades para fortalecer a conexão eleitoral e a capacidade de influência política de parlamentares sobre decisões que afetam a entrega de serviços às suas bases eleitorais. Casos exemplares são as superintendências federais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, as superintendências e as agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), as direções de hospitais federais e milhares de outros cargos situados fora da capital federal. Para dimensionar melhor a demanda política sobre o controle desses cargos, é preciso considerar que a importância dos cargos regionais excede sua importância formal, medida pelo nível da hierarquia dos DAS. Politicamente, os DAS fora da capital valem mais.²⁰ A tabela 1 apresenta a distribuição dos cargos DAS 1 a 6, por Unidade da Federação (UF), para o ano de 2013. Vê-se que pouco menos de 30% dos cargos DAS se localizam em outros estados. Embora a proporção dos DAS 5 e 6 fora de Brasília seja pequena (8% e 9%, respectivamente), ela aumenta linearmente nos demais níveis (18%, 27%, 38% e 57% para, respectivamente, DAS 4, 3, 2 e 1), que, como se disse, têm maior relevância política fora da capital federal.

19. Um experiente secretário executivo do governo Cardoso argumentou que a força do regionalismo deve-se a "não termos partidos (...) verdadeiramente nacionais. Nós temos partidos que se organizam regionalmente de acordo com a partilha do poder naquele estado específico. Então, não basta o ministério ser de um partido, é [necessário considerar] de que região é dentro daquele partido." No bojo desse debate sobre regionalismos, facções e pressões por cargos, seria preciso discutir o papel que a criação de novas estruturas estatais ocupa no processo de concessão aos diferentes grupos partidários. O próprio ex-presidente Cardoso, mais de uma vez, criou secretarias de governo (quando não ministérios) para reequilibrar a balança de poder entre facções políticas ou atender políticos desalojados do poder após as eleições.

20. As razões por menor atração dos DAS 1 e 3 são apresentadas adiante, neste capítulo.

TABELA 1
Distribuição dos cargos DAS, por UF (dez. 2013)

UFs	Nível da função DAS						Total por UF	%
	DAS 1	2	3	4	5	6		
DF	3.110	3.898	3.196	2.962	1.022	202	14.390	62,7
RJ	993	714	374	217	59	14	2.371	10,3
SP	561	282	114	37	5	1	1000	4,4
PA	230	110	68	34	3	1	446	1,9
PE	163	113	91	53	7	2	429	1,9
MG	230	125	47	24	-	-	426	1,9
AM	185	91	96	41	4	1	418	1,8
RS	195	115	38	19	3	-	370	1,6
BA	168	84	29	20	-	-	301	1,3
PR	152	84	24	17	-	1	278	1,2
MT	159	63	22	17	-	-	261	1,1
CE	128	61	33	16	3	1	242	1,1
SC	129	63	28	14	-	-	234	1,0
RO	120	44	23	13	-	-	200	0,9
MS	93	52	14	12	-	-	171	0,7
GO	73	40	19	14	-	-	146	0,6
MA	73	34	20	11	-	-	138	0,6
ES	73	32	17	11	1	-	134	0,6
AC	65	35	17	11	-	-	128	0,6
PB	56	33	19	10	-	-	118	0,5
RR	61	30	15	8	-	-	114	0,5
TO	57	32	15	9	-	-	113	0,5
AL	58	29	16	9	-	-	112	0,5
AP	51	33	16	7	-	-	107	0,5
RN	52	32	12	11	-	-	107	0,5
SE	51	30	14	9	-	-	104	0,5
PI	46	32	16	9	-	-	103	0,4
Total	7.332	6.291	4.393	3.615	1.107	223	2.2961	100,0

Fonte: Sistema Siape. Acesso em: ago. 2014.

Nota: ¹ Vale ressaltar que há outros *cargos de confiança* federais, no nível estadual, que não entram no cômputo, uma vez que não são cargos de direção e assessoramento superior. As superintendências regionais da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) são um exemplo. Portanto, a tabela subestima o total de cargos de nomeação discricionária.

Elaboração dos autores.

A prerrogativa e legitimidade para nomear para os cargos regionais cabe às bancadas dos respectivos estados, isto é, a parlamentares que pertencem aos partidos da coalizão e cujas bases eleitorais estão no estado onde o ocupante do cargo será lotado. Delegar às bancadas regionais a definição dos cargos federais nos estados é

um dos critérios de divisão dos cargos mais bem consolidados entre os parlamentares. É também uma razão adicional para a dificuldade de impor a *porteira fechada* ou *verticalização* das nomeações no âmbito ministerial, uma vez que a *bancada regional* é composta por diferentes partidos.²¹ A assunção tácita dos direitos das bancadas dos estados nomearem são um indicativo da força do regionalismo e do localismo político. Os dois fragmentos a seguir²² ilustram essa lógica – e confirmam que cargos DAS de escalões mais baixos gozam de maior prestígio político fora da capital. Aqui, fala-se sobre as nomeações para as superintendências estaduais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

R - (...) o superintendente estadual é um cargo político, que é convidado pelo governador para discutir os projetos de governo, que tem poder de multar, apreender mercadorias, de agir efetivamente em favor ou contra algum interesse. Aí foi tudo indicação política. E vieram superintendentes que não eram da Casa, fiscais federais ou formados no ministério. (...) Alguns técnicos dos ministérios que eram filiados ou simpatizantes, ou já tinham apoio de parlamentares do PMDB, conseguiram se firmar lá.

P - Então, sempre é do PMDB, porque o partido controla o ministério?

R - Nem todos os cargos são do PMDB; tem a base aliada que coloca pessoas. O único que não põe ninguém lá é o PT, porque ele já tem o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Agora, apresenta-se um fragmento sobre nomeações regionais no Ministério da Previdência Social (MPS). Note-se que há concertação entre membros da bancada também sobre os pré-requisitos técnicos indispensáveis ao nomeado:

P - Como vocês definiam os critérios dentro dos quais os partidos podiam atuar? Era fechado só ao partido? E dentro do partido, que critérios contam?

R - Não. Você tem a base aliada, cada estado tem um coordenador da base aliada, existe um parlamentar de qualquer um dos partidos, ele varia, um estado é um, outro estado é outro, então o diálogo é para (...) não dar ruído, porque se eu privilegiar só um parlamentar, tá errado. Eu tenho que ver desse conjunto de parlamentares que tem compromisso com esse projeto do governo, vocês tem um compromisso de fazer a roda girar. Quando a gente conversa com alguns deputados, tem uns que não entendem, porque a pessoa acha que escolhe quem ele quer e não é assim, tem que ter critério. Não adianta escolher qualquer um.

P - Você tem que considerar que em uma região ou município com três ou quatro parlamentares, todos querem associar o nome, não é?

21. Borges e Coelho, no capítulo 2 deste livro, encontram situação similar, na análise comparada entre o Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Ministério da Integração Nacional (MIN). Os autores anotaram que "(...) os ministros, ao longo do período Lula, foram impedidos de 'verticalizar' as nomeações, dada a discrepância entre a representação dos partidos da base na administração direta e esta representação nos órgãos da administração indireta".

22. Os exemplos citados ao longo do texto pretendem retratar aspectos mais gerais e paradigmáticos. Eles não são ilustração anedótica de apenas um caso.

R - Mas eles se entendem, as indicações devem ser de consenso. O coordenador da base às vezes nos ajuda a escolher, às vezes eles escolhem um que a gente não concorda por algum motivo ou outro, aí não tem problema e não aceitamos. O critério político, por si só, nunca pode sobrepor o nosso critério de escolha que é baseado na técnica, o político referenda, mas por si só não escolhe.

Cargos com menor capacidade de influir na distribuição de recursos ou redefinir critérios regulatórios (autorizações, concessões etc.) ainda assim podem ser utilizados como fonte de emprego para correligionários – motivo que, na capital federal, é menos relevante, por razões econômicas.²³ Por isso, no nível local, virtualmente todo cargo DAS é politicamente disputado.

4.3 Centralização decisória

Como a demanda por cargos é encaminhada e processada? Os cenários possíveis são, uma vez mais, variados, em função do contexto político, dos setores de governo, dos atributos individuais das lideranças partidárias e dos estilos de governar do presidente que, em última instância, é quem delega os direitos de indicação para os principais cargos e, formalmente, nomeia para os cargos DAS de nível 5 e 6 – embora essa competência tenha variado ao longo dos anos.²⁴

O arranjo político final pode ser a delegação completa ao ministro da escolha dos quadros nomeados em seu ministério. E o ministro poderá delegar aos demais membros do alto escalão o direito de formar suas respectivas equipes. Um arranjo alternativo são critérios de nomeação mais suscetíveis à influência de outros atores, para além do ministro. Em geral, os dois personagens relevantes são o próprio ministro e o líder da bancada. As demandas são encaminhadas e filtradas pelo ministro. O líder da bancada – usualmente, líder do partido, mas frequentemente, uma *liderança* no partido, presidente de comissão temática relevante ou liderança política no estado – recebe e encaminha ao ministro as demandas. Esse é o fluxo por onde as demandas por cargos mais específicos, oriundas de parlamentares politicamente menos expressivos, precisam passar. As bancadas também cumprem papel relevante nas indicações, que varia em função da natureza do cargo:

(...) há cargos que são disputados por frentes parlamentares, pela agricultura, que indicava uma pessoa do Mato Grosso. É uma disputa dentro do próprio partido para indicar pessoas, isso existe, mas não é uma cota específica, são cargos específicos, por exemplo, para esse ministro o mais importante é o cooperativismo ou a política agrícola, para o outro já pode ser o café. Aí põe sua pessoa de confiança no café. Quer dizer,

23. Por ser uma cidade com custo de vida alto, a remuneração do cargo DAS, sem mais – por exemplo, o salário de servidor –, inibe deslocamento de membros de redes políticas de outros estados. Esse é um dos motivos pelos quais, também, cargos de menor escalão são mais ocupados por servidores dos próprios órgãos federais.

24. Os direitos de nomeação variaram historicamente, sendo mais ou menos centralizados nas mãos do presidente, da Casa Civil ou dos ministros. Análise dessa variação nos governos FHC e Lula é feita por Lameirão, no capítulo 5 deste livro.

isso depende da conjuntura e do ministro que está presente. Agora, claro, o ministro é do PMDB, que tem a cota dele.

A literatura aponta a centralidade dos líderes partidários para negociar a agenda com o Executivo e orientar a bancada nas votações em plenário (Figueiredo e Limongi, 1999). Embora haja exceções e desvios do padrão, as lideranças partidárias são atores centrais também no processo de divisão dos cargos. De forma geral, são eles que concentram e levam a demanda à Casa Civil, o que lhes permite ter maior controle do fluxo de nomeações. Esta atuação do líder se torna mais importante na medida em que partidos da coalizão emplacam nomes em diferentes órgãos governamentais, e não apenas em um ministério, embora demandas para cargos menores possam chegar à Casa Civil por outras vias – mas estas são menos usuais nos cargos de maior relevância.

Em alguns setores há maior autonomia na seleção e indicação dos nomes. Estes se localizam especialmente na área econômica do governo (Fazenda, Planejamento, Tesouro Nacional e Receita Federal), na qual o domínio técnico na operação das questões do cotidiano da gestão é um constrangimento adicional, ao lado de uma tradição administrativa – a partir do primeiro governo FHC – apoiada na relevância do funcionalismo de carreira como principal fonte de nomes para os cargos. As diferenças são reconhecidas pelos parlamentares, que minimizam pressões por nomeações em setores nos quais de antemão seja reduzida a ingerência parlamentar.

Em diferentes depoimentos destaca-se maior autonomia relativa da área econômica, a exemplo do fragmento colhido de um ex-secretário executivo do governo Lula²⁵

[Tínhamos] autonomia total [para nomear]. Jamais, nem como secretário executivo, nem como secretário de política econômica, em momento nenhum, veio nenhuma pressão para nomear qualquer pessoa. E, normalmente, o que se costumava fazer é nomear as pessoas que estão abaixo de mim, e deixar eles escolherem as suas equipes. (...) Uma vez ou outra eu sugeri algum, assim, DAS 3 eu acho que eu nunca nomeei ninguém, assim, que eu escolhi. DAS 5, praticamente todos trabalharam comigo. E DAS 4 poucos; na secretária executiva, sim. Na secretária executiva eu tinha alguns assessores DAS 4 que eu escolhia. Escolhi porque era direto comigo, não estava subordinado a ninguém. Quem trabalhava direto comigo, eu normalmente nomeava.

O espaço da ascendência de critérios partidários varia entre áreas de governo.²⁶ Esta variação combina, além dos aspectos contextuais, a tradição administrativa

25. Depoimentos sobre a construção de uma burocracia impessoal e meritocrática na área fazendária, em particular na Receita Federal, indicam que este processo só avançou de forma relevante a partir do primeiro governo Cardoso, e após diversos e severos embates políticos de lideranças que se opunham a ceder seu controle político regional a uma burocracia que não mais seria a eles responsiva. Uma vez vencida esta mudança crítica, a profissionalização da Receita Federal se manteve mais ou menos invariável.

26. Para análise da rotatividade por áreas, ver Lopez, Bugarin e Bugarin (2014, p. 455-456).

das áreas e o volume de servidores da carreira, que ampliam a margem de alternativas de nomes oriundos do próprio órgão. Há variadas proporções no número de servidores por DAS nos ministérios. No Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por exemplo, a proporção de DAS em relação ao total de servidores excede 40% (Praça, Freitas e Hoepers, 2011). Ministérios com expressiva fração de DAS como proporção total dos servidores contrastam com o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), onde a proporção é de aproximadamente 5% do total. Naturalmente, o espaço para seleção de nomes de fora do serviço federal e, possivelmente, também para maior influência política e partidária, é maior dos ministérios como MDA.²⁷

5 DIVISÃO DE CARGOS, PARTIDOS E LÍDERES PARTIDÁRIOS: O JOGO DA DIVISÃO DE PODER

A formação da coalizão pós-eleitoral implica definir a fatia de poder de cada partido, conciliando diferentes dimensões no dinâmico jogo de barganha. De forma estilizada, a literatura sugere que os partidos da coalizão lutam por maximizar poder, ao demandar o controle de pastas ministeriais. Há algum entendimento entre os partidos de que um critério relevante para nortear uma divisão equânime do poder é o tamanho das bancadas parlamentares de cada partido, a conhecida regra da proporcionalidade na divisão das pastas ministeriais. Quanto mais a Presidência da República se desviasse desse critério, maior seria a dificuldade de obter apoio legislativo dos partidos sub-recompensados com cargos e insatisfeitos com sua quota. Este desequilíbrio, em tese, poderia ser compensado por substitutos – por exemplo, emendas parlamentares ou transferências voluntárias de recursos do orçamento federal para estados ou municípios.²⁸ Maior desproporcionalidade na divisão das pastas ministeriais reforçaria a necessidade de recursos orçamentários para compensar os partidos, em uma espécie de *lei geral das compensações*. Embora, na lógica da prática das lutas cotidianas, esse cálculo não assuma esse rigor, por inúmeras injunções políticas, é um processo cujo fundamento

27. A diferenciação entre partidização, politização, burocratização, profissionalização e meritocracia não é objeto de discussão neste texto. É suficiente, aqui, reconhecer que a seleção de maior número de servidores de carreira nas posições DAS indica uma esperada redução na partidização da gestão pública e, talvez, na politização, mas não há evidência de que essa relação esperada efetivamente ocorra. Da mesma forma indica maior profissionalização, embora este termo tenha sido incorporado ao debate em oposição ao uso clientelista das nomeações, ou seja, nomeações como patronagem. Está ainda por ser demonstrada a relação entre burocratização e profissionalização do serviço público e melhor desempenho dos órgãos de governo na implementação de políticas. Uma discussão mais geral dessas distinções está em Grindle (2012). Para uma instigante discussão aplicada ao contexto brasileiro, remetemos o leitor ao texto de Pacheco (2010).

28. As transferências voluntárias para estados e municípios não costumam constar nos modelos que analisam a relação entre execução orçamentária e apoio legislativo, apesar de serem, a crer na avaliação dos próprios parlamentares, cruciais para explicar as variações no apoio dos partidos da coalizão ao presidente.

empírico pode ser razoável.²⁹ Nossos dados sugerem, contudo, tomar em conta as questões mencionadas a seguir.

Primeiro, as análises empíricas partem da premissa segundo a qual o partido do ministro é também o partido que nomeia para as principais posições de poder do ministério, característico do processo de *verticalização* ou *porteira fechada*. Mas a verticalização não se observa com muita frequência.³⁰ O que a inviabiliza é a intensidade da competição por cargos motivadas pelos vínculos de *parlamentares* (não partidos) com suas bases eleitorais, a necessidade de cumprir acordos com partidos de menor expressão legislativa e eleitoral e a própria dinâmica das pressões cruzadas de diferentes bancadas temáticas ou regionais (Apêndices A e B). A premissa, geralmente assumida, da unidade partidária fora do plenário,³¹ não encontra validade nas clivagens observadas no interior da maioria das agências governamentais.

Uma dificuldade adicional para utilizar como *proxy* do apoio em plenário a divisão oficial as pastas ministeriais é a exclusão, nas análises, do papel das empresas estatais da divisão de poder interpartidário. Estatais – e posições de direção em fundos de pensão vinculados a estas empresas – são determinantes no cálculo dos partidos e, frequentemente, são suficientes para acomodar os interesses de facções e partidos inteiros. O mesmo argumento se aplica para algumas agências infraministeriais, desconsideradas no cálculo do analista. Embora seja difícil quantificar

29. Apesar de os resultados empíricos apresentados por Vassalai e Mignozzetti (2014, p. 843) indicarem não ser possível “sustentar a hipótese tão popularmente difundida de que a execução, por parte do Executivo, das emendas ao orçamento feitas pelos deputados tem impacto sistemático relevante sobre como esses parlamentares votam na Câmara dos Deputados.” A fraca associação entre apoio parlamentar e execução de emendas pode estar relacionada ao fato de haver uma variável omitida: os cargos. Nossos dados não são conclusivos a esse respeito, mas indicam haver alguma associação na lógica da compensação cargos *versus* verbas, embora esta seja assistemática. Outros aspectos precisam ser incorporados à discussão, entre os quais o papel que a execução de orçamento discricionário *para os municípios* exerce como *substituto* da execução da emenda individual. Em suma, o jogo dos apoios se mostra mais complexo que a sofisticação das análises econométricas até então realizadas para testar o efeito da execução das emendas sobre o apoio legislativo.

30. No momento em que este texto foi finalizado, os jornais anunciavam, com a terminologia antes restrita aos bastidores da política, que a presidente Dilma não permitirá *porteiras fechadas*: “Em meio a disputas em torno do segundo escalão do governo, o Palácio do Planalto decidiu que não haverá ‘porteira fechada’ no preenchimento de cargos nos ministérios – ou seja, os partidos que indicaram os ministros não terão o direito de nomear os ocupantes de todo o segundo escalão. A presidente Dilma Rousseff determinou que o ministro de Relações Institucionais, Pepe Vargas, receba as demandas dos partidos que comandam cada pasta da Esplanada, mas que nenhuma legenda tenha poder absoluto sobre sua área. Haverá a predominância do partido que ocupa o ministério, mas outros aliados comporão a equipe”. (Alencastro e Damé, 2015). O que aparece, aqui, como uma novidade, não é novo na realidade da ocupação dos cargos federais. Como um influente assessor da Casa Civil durante o primeiro governo Lula notou – em afirmação que encontra amparo em diversos outros depoimentos – “não há essa coisa de porteira fechada. Os partidos até desejariam. Mas há um quadro de relações e negociações políticas que inviabilizam isso”.

31. Figueiredo e Limongi (1999), entre outros, demonstram que a unidade tem validade nas votações em plenário. Está por ser demonstrada esta unidade fora dele, ou, em outro sentido, a negociação fora do plenário que produz a fidelidade partidária em plenário.

seu peso, por conta da inexistência de dados oficiais, os atores as incorporam de forma decisiva no montante global de poder a ser dividido.³²

6 A HIERARQUIA DOS CARGOS E AS DISPUTAS POLÍTICO-PARTIDÁRIAS

De forma geral, as diferenças de poder entre os cargos equivalem a diferentes níveis de cobiça política. Lopez, Bugarin e Bugarin (2014) indicam que a rotatividade dos cargos, em função das mudanças políticas, se amplia monotonicamente conforme o nível da hierarquia dos cargos. A luta mais intensa por cargos superiores explica-se tanto porque são posições que concentram mais poder quanto por serem cargos mais bem remunerados. Este último motivo, econômico, inibe recrutar quadros de fora da capital federal. Ademais, os cargos 1 a 3 estão mais associados a rotinas administrativas, o que reduz o estímulo à mudança e ajuda a preservar o fluxo de funcionamento dos órgãos governamentais. Associa-se a este processo a obrigação formal de nomear, para cargos de DAS 1 a 3, ao menos 75% provenientes de carreiras do serviço público, conforme previsão do Decreto nº 5.497/2005 (Brasil, 2005). Combinam-se, portanto, diferenciais nos níveis de poder dos cargos, limitações legais (norma e decretos) à influência partidária – direta ou indireta – nos níveis inferiores, e desincentivos econômicos ao deslocamento de redes políticas interestaduais para ocupar cargos de remuneração menor em Brasília.

7 MOVIMENTOS GERAIS: BUROCRATIZAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO

A relação entre técnica e política no âmbito da burocracia política é objeto de permanente discussão. Embora ambos sejam extremos de um *continuum* e usualmente se combinem em diferentes proporções, os dados nos permitem afirmar que o domínio técnico das funções ocupa, no conjunto das nomeações, um espaço maior que o usualmente especulado, embora existam amplas margens de variação entre diferentes áreas governamentais. Em larga medida, restrições legais mais amplas e portarias intraministeriais gradualmente circunscreveram mais o espaço da influência exclusivamente política sobre os cargos, mesmo em posições mais altas. Exemplos relevantes foram os decretos que limitaram ao máximo de 25% o número de servidores de fora do serviço público nacional a ocupar cargos e funções DAS nos três primeiros níveis (1, 2 e 3), e a 50% os servidores de fora do serviço públicos nos demais níveis. No mesmo movimento, a normatização interna dos

32. Há farto material, principalmente a documentação produzida por comissões parlamentares de inquérito (CPIs), sobre as disputas e a relevância política atribuída ao controle dos cargos nas estatais, cuja motivação economicamente orientada parece ser dominante. Bastaria, contudo, ver a descrição feita por Jefferson (2006, em especial, p. 215 e 285), sobre a disputas de poder em Furnas Centrais Elétricas S/A ou no Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) para verificar que o controle de diretorias de estatais é suficiente para acomodar e contemplar os interesses de partidos em sua plenitude.

órgãos federais gradualmente restringe o acesso às posições antes sujeitas a larga influência política, como foi o caso da direção das agências regionais da Previdência Social. Assim, embora tenha havido rejeição política, mais de uma vez, à eliminação radical das nomeações discricionárias para os cargos de direção e assessoramento superior – a exemplo da Lei nº 8.911/1994 (Brasil, 1994), que previa ocupação de 100% dos cargos DAS 1 a 4 por servidores da carreira dos órgãos, ou, antes, previa a quase completa eliminação da designação de funções por confiança –, esta tem avançado, gradualmente convertendo “camadas de cargos em comissão em funções gerenciais” como sugeriria o desígnio do constituinte, na interpretação dada por Graef (2008, p. 67; 2010).³³

Deve-se reconhecer, entretanto, que há inúmeros obstáculos à frente. A criação continuada, desde os anos 1990, de novas carreiras setoriais sem a previsão de que poderiam ou deveriam ocupar também as posições de direção e assessoramento em seus respectivos órgãos – limitando-se ao exercício técnico-operacional –, e sem “uma base conceitual em termos de classificação de cargos e visão de conjunto da administração pública” (Graef e Carmo, 2008, p. 8), limita a difusão e implantação formal de uma lógica meritocrática vinculada às carreiras na ocupação de cargos e funções de confiança.³⁴ Esta é uma das razões para a instabilidade dos procedimentos

33. O fragmento completo deste importante texto de Graef é: “A direção da estrutura administrativa permanente deve ser entregue a profissionais especializados, com formação específica e experiência comprovada, oriundos da própria administração e escolhidos com base no princípio do mérito profissional. Uma estrutura de confiança política muito alargada inevitavelmente desestrutura o funcionamento de organizações públicas, causa descontinuidade e ineficiência administrativa, além de constituir-se em elemento de permeabilidade excessiva que favorece os grupos de interesses e, até mesmo, a corrupção. A transformação de várias camadas de cargos em comissão em funções gerenciais é, pois, uma necessidade no caminho da profissionalização da administração pública brasileira.” (Graef, 2008, p. 66-67). A interpretação de Graef é que o Projeto de Lei nº 2.403/1987 previu eliminação gradual do provimento de cargos em comissão por critérios de confiança, reduzindo a possibilidade de designação para “encargos de direção e assistência intermediárias”. A criação da carreira de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) surge neste contexto e permitiria restringir as “funções de confiança a cargos de natureza especial, chefes de gabinete e alguns assessores diretos (Graef, 2008, p. 66).” “Contudo, embora tenha previsto a redução ‘ao mínimo [d]as hipóteses de livre provimento dos cargos em comissão, introduzindo um novo componente de profissionalização na gestão governamental [...] e fundamentado a criação da carreira de gestores governamentais (...) acabou não sendo recepcionado pelo Congresso Nacional posteriormente à aprovação da nova Constituição, quando os ministros integrantes do Comitê da Reforma Administrativa já haviam sido substituídos por nova conformação ministerial” (Graef e Carmo, 2008, p. 4).

34. “Consoante jurisprudência já firmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), é vedada pela atual Constituição Federal a mudança de atribuições dos cargos públicos ocupados que implique alteração da essência dessas atribuições, por constituir o que se denomina de provimento derivado de cargos. Nessa perspectiva, ficaria inviabilizada a inclusão de atribuições voltadas para as atividades de direção e assessoramento para as carreiras criadas com atribuições puramente técnico-operacionais. Esta situação tem levado a que diversos segmentos de servidores não incluam a extinção do grupo DAS em sua pauta de reivindicações mas, sim, a criação de reservas de mercado específicas para suas carreiras de cargos em comissão, de livre provimento. A reserva de mercado de cargos de confiança para certas categorias de servidores não elimina, entretanto, um dos grandes vícios do modelo implantado em 1970 pelos militares: a indicação política como forma de acesso aos cargos de comando da administração, em contraposição ao mérito. O acesso às funções de comando fundamentado no princípio do mérito exige um modelo de competição baseado na avaliação de conhecimentos e habilidades, no atendimento a requisitos de experiência necessária para o exercício de função de grande responsabilidade, bem assim, de cursos de formação específicos em escola de governo, com habilitações para os diversos níveis da hierarquia de comando.” (Graef e Carmo, 2008, p. 9).

que regem a ocupação dos cargos DAS, de que é sintomática a constante modificação nas regras de sua ocupação, como indicou Lameirão (2012).³⁵

Conforme a conclusão da análise comparada de Grindle (2012), as mudanças no serviço civil dos países desenvolvidos tiveram como norte reduzir a discricionariedade dos políticos e das nomeações partidariamente motivadas. Os sistemas competitivos de seleção pública dos servidores para desempenhar funções na gestão pública é seu mais conhecido resultado. Nosso país encontra-se ainda nesta rota. Embora estejamos distantes de adotar um serviço civil que reduza o espaço da politização onde ela é contraproducente, não temos mais, no nível federal, um sistema de espólio, em seu sentido puro.³⁶ Ao contrário, a ênfase dominante é no espaço crescente da técnica no processo de ocupação dos cargos. É provável que a ampliação desse espaço caminhe de mãos dadas com a própria ampliação das carreiras burocráticas de Estado e sua articulação de forma mais racionalizada. Um movimento desse, ao ampliar o volume de especialistas no quadro da administração federal, enseja a criação de tradições de nomeação com caráter mais endógeno.

Em nossa avaliação, há um movimento gradual de politização do serviço público que se orienta mais para exercer maior controle sobre o desenho e a implementação das políticas e menos pela patronagem visando tão somente recompensar correligionários.

Aqui, uma ressalva. Como argumentaram Graef (2008; 2010) e Graef e Carmo (2008), o sistema de nomeação discricionária no nível federal padece dos problemas cuja origem é a estrutura do Plano de Cargos e Carreiras aprovado em 1970, durante o Regime Militar. Parte do problema decorre de não haver separação clara entre comando técnico-administrativo e comando político e, em decorrência, definirem-se nomes para o exercício do comando técnico-administrativo por critérios de confiança, que desejavelmente deveriam se restringir aos cargos de comando político. Soma-se a isto o fato de que o grande número de servidores de carreira que ocupam também as posições de alto escalão não se definem por critérios meritocráticos. Ao tornarem-se indistintas as funções de comando político das agências do Estado e as funções de comando administrativo, cria-se “uma relação duvidosa entre os agentes políticos e os servidores nomeados para os cargos de confiança e, sem dúvida, constitui um elemento de desmotivação dos servidores ocupantes de cargos efetivos que têm seu desenvolvimento funcional e acesso às funções de maior responsabilidade administrativa sujeita a indicações políticas e não de mérito.” (Graef e Carmo, 2008, p. 2).

35. Vale lembrar que, nas avaliações comparadas, o Brasil é considerado o país com a burocracia mais profissionalizada da América Latina (Grindle, 2012; Zuvaniac *et al.*, 2010), principalmente por ter a burocracia federal do nível de rua já inteiramente selecionada por seleção competitiva.

36. Nada podemos dizer, contudo, em relação aos níveis subnacionais, em que a burocratização da administração ainda é bastante precária, e a lógica de espólio, forte.

Definir os limites da ocupação dos cargos de direção pela burocracia profissional de carreira, contudo, não é trivial, pois pode haver imobilismo contraproducente à gestão. Vale indicar que, atualmente, a maior parte da discussão sobre a politização do serviço público das burocracias de países europeus desenvolvidos se dirige à encontrar meios para repolitizar o serviço público e reduzir a independência da burocracia na condução das políticas, devolvendo aos políticos a capacidade de alterar os rumos das políticas públicas. Lá, a supremacia do critério técnico sobre o critério político se enraizou de tal forma que o debate da gestão, atualmente, procura encontrar mecanismos para aumentar a politização do serviço civil e permitir aos governos implementarem mudanças em políticas por meio de burocracias menos engessadas, reduzindo a “competência neutra” (Kaufman, 1956, p. 1059) dos dirigentes públicos (Pacheco, 2010; Figueiredo, 2010), como indicam os casos apresentados em Peters e Pierre (2004).³⁷

Essa maior *profissionalização* da burocracia de nomeação discricionária não diz nada sobre os efeitos da rotatividade para a continuidade e a qualidade das políticas. São questões diferentes analisar as competências dos quadros nomeados e sua relação com o ciclo das políticas e saber os efeitos da rotatividade – que o sistema de livre nomeação estimula – sobre a capacidade, a estabilidade, a previsibilidade, o planejamento e a capacidade de implementação.³⁸

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo apresentamos algumas das características e dos critérios mais salientes da interação entre parlamentares, partidos e burocracia política nas lutas para a ocupação dos cargos de confiança federais, com base principalmente em dados reunidos por meio de entrevistas com lideranças políticas e ocupantes de cargos do alto escalão da administração federal. Ao mesmo tempo em que os pontos a seguir resumem os principais resultados, sugerem a necessidade de se explorar mais a fundo cada um deles.

37. Não discutimos neste capítulo uma dimensão importante da luta por cargos: as motivações econômicas dos agentes políticos. O material de nossas entrevistas sugere que a motivação econômica da luta por cargos se ampliou nas últimas décadas, embora se restrinja a nichos específicos da administração. O fato dessa dimensão ganhar, de forma crescente e explícita, espaço da discussão política e maior visibilidade na imprensa talvez retrate essa mudança. Este fenômeno talvez encontre um elemento adicional: a evidência apresentada por Zucco Junior e Power (2011, p. 52) de que “a ideologia, nos últimos anos, tem se tornado um determinante bastante fraco do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados”. Esse movimento confirma o que parece ser uma ênfase importante dos parlamentares ao falarem da ocupação dos cargos: uma lógica que vê nestes, crescentemente, uma fonte de recursos econômicos. Essa discussão de fundo econômico se dirige especialmente para cargos de nomeação em estatais e fundos de pensão, que movimentam vultosas cifras e estão sujeitos a baixíssimo controle dos órgãos de controle interno e externo da burocracia, tal como se sugere na introdução deste livro.

38. Esta última é um debate sobre os efeitos potencialmente nefastos que altos níveis de rotatividade e do inegavelmente alto número de cargos de livre nomeação na administração federal têm nas chances de continuidade, efetividade e sucesso na execução de políticas.

Primeiro, indicamos que há variações nos graus de influência político-partidárias das nomeações, em função das áreas de governo. Embora o governo federal tenha algumas ilhas de excelência também na burocracia política, outras áreas, em particular áreas de políticas sociais e de infraestrutura, estão mais sujeitas às influências das disputas partidárias na constituição de seus quadros dirigentes.

Segundo, observamos centralização no processo de recepção das demandas por cargos nas mãos de lideranças partidárias, que as recebem, filtram e encaminham aos ministros e à Casa Civil. O filtro é tanto mais aplicado quanto maior a relevância dos cargos a preencher. Esta evidência indica um processo ordenado e controlado da definição dos quadros nomeados para a burocracia política.

Cargos de ordenação de despesa e capacidade regulatória são mais disputados que os demais. Cargos em estatais são cruciais para entender o xadrez da divisão de poder entre partidos na administração federal, apesar de a estrutura destes cargos não constarem nos registros oficiais da administração federal, estando fora da base oficial do Sistema Integrado de Administração e Recursos Humanos (Siape). Desconsiderá-los impõe dificuldades ao entendimento do espaço proporcional de poder dos partidos da coalizão no governo.

Critérios regionais são relevantes para o entendimento da lógica subjacente à divisão de poder entre partidos e facções partidárias. Embora os partidos políticos sejam indispensáveis como os interlocutores institucionais, considerá-los unidades analíticas suficientes para dar sentido ao arranjo da divisão de cargos pode ser um obstáculo ao entendimento de processos e clivagens que também atuam para conformar o processo de construção e gestão da coalizão governista.

Por fim, indicou-se que o processo de *verticalização*, ou seja, controle vertical dos cargos de um ministério por um só partido, é operacionalmente difícil e impõe novos desafios às análises que pretendem dimensionar e explicar a relação entre ocupação dos cargos e desempenho do governo na arena legislativa.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALENCASTRO, C.; DAMÉ, L. Dilma determina que nenhuma legenda tenha poder absoluto sobre Ministério que lidera. **O Globo**, Rio de Janeiro, 9 jan. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/Vu6VUd>>. Acesso em: 13 jan. 2015.
- ANDEWEG, R. *et al.* (Eds.). **Puzzles of government formation**. London: Routledge, 2011.
- BRASIL. Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994. Dispõe sobre a remuneração dos cargos em comissão, define critérios de incorporação de vantagens de que trata a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no âmbito do Poder Executivo, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1994. Disponível em: <<http://goo.gl/Akp6dx>>.
- _____. Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Brasília: Congresso Nacional, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/MOkEmn>>.
- CARDOSO, F. H. **A arte da política**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2006.
- CARDOSO JUNIOR, J. C. (Ed.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011.
- CRUZ, R. **Carreiras burocráticas e meritocracia**: o impacto do ingresso de novos servidores na última década sobre a dinâmica do preenchimento de cargos em comissão no governo federal brasileiro. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2. Brasília: Consad, 2009.
- DE WINTER, L. Parties and government formation, portfolio allocation, and policy definition. In: KUTHER, K.; MULLER-ROMMEL, F. (Eds.) **Political parties in the new Europe: political and analytical challenges**. Oxford: Oxford University Press, p 171-207, 2002.
- ELGIE, R. Models of executive politics: a framework for the study of executive power relations in parliamentary and semi-presidential regimes. **Political Studies**, v. 45, p. 217 – 231, 1997.
- FIGUEIREDO, A. Government coalitions in Brazilian democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 2, p 182-216, 2007. Disponível em <<http://goo.gl/LLZNM2>>. Acesso em: 26 mar. 2015.
- _____. Executivo e burocracia. In: LESSA, R. (Org.). **Ciência política**: horizontes das ciências sociais no Brasil. São Paulo: Anpocs, 2010.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GRAEF, A. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 61-72, jul./dez. 2008.

_____. Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 7-24, jan. 2010.

GRAEF, A.; CARMO, M. P. A organização de carreiras do poder executivo da administração pública federal brasileira: o papel das carreiras transversais. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 3., Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008.

GRAHAM, R. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

_____. **Clientelismo na cultura política brasileira**: toma lá, dá cá. São Paulo: Braudel, 1999. p. 2-13. (Braudel Papers, n. 2).

GRINDLE, M. S. **Jobs for the boys**: patronage and the state in comparative perspective. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

JEFFERSON, R. **Nervos de aço**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

KAUFFMAN, H. Emerging conflicts in the doctrine of public administration. **American Political Science Review**, v. 50, n. 4, p. 1057-1073, 1956.

LAMEIRÃO, C. A ordenação dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional do presidente da República. *In*: CARDOSO JUNIOR, J.; PIRES, R. **Gestão pública e desenvolvimento**: desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2012. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 6).

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, p. 439-461, out./dez. 2014.

LOUREIRO, M. Democracia e políticas públicas: o papel da burocracia e dos partidos políticos. *In*: SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. **Estado, instituições e democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 305-336.

LOUREIRO, M.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. *In*: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 73-108.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Inside the cabinet: the influence of ministers in the policymaking process. In: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. (Eds.). **How democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking**. Washington: IDB, 2010. p. 119-145.

_____. Out of the cabinet: what drives defections from the government in presidential systems? **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 1, p. 62-90, Jan. 2012.

MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo: 1985-1997**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MÜLLER, W. Patronage by National Governments. In: BLONDERL, J.; COTTA, M. (Eds.). **The Nature of Party Government**. New York: Palgrave, p. 141-160, 2000.

PACHECO, R. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 277-306.

PEREIRA, C. **Custos de governabilidade e gerência da coalizão**. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control**. New York: Routledge, 2004.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 2, p. 141-172, 2011.

_____. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 94, nov. 2012.

PROTSYK, O. Semi-presidentialism under post-communism. In: ELGIE, R.; MOESTRUP, S.; WU, Y.-S. (Eds.). **Semi-presidentialism and democracy**. London: Palgrave Macmillan, 2011.

QUEIROZ, A. **Por dentro do governo: como funciona a máquina pública**. Brasília: Diap, 2009.

QUEIROZ, M. I. P. **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo: Alfa Omega, 1976.

SCHERLIS, G. **Political appointments and party patronage in Argentina: building parties as governmental networks**. In: CONGRESSO MUNDIAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 21. Santiago, jul. 2009.

SHUGART, M. S. The inverse relationship between party strength and executive strength: a theory of politicians' constitutional choices. **British Journal of Political Science**, v. 28, n. 1, p. 1-29, 1998.

SOUZA, M. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Alfa Omega, 1976.

STROM, K.; MUELLER, W.; BERGMAN, T. **Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

TIMMERMANS, A. Standing apart and sitting together: enforcing coalition agreements in multiparty systems. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO DE CIÊNCIA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA ESPANHA. Barcelona, 2003.

VASSELAI, F.; MIGNOZZETTI, U. O efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar e a dimensão temporal: velhas teses, novos testes. **Dados**, v. 57, n. 3, p. 817-853, 2014.

VIANNA, O. **Instituições políticas brasileiras**. Niterói: Editora UFF, 1987. v. 1.

VIEIRA, M. **Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

ZUCCO JUNIOR, C.; POWER, T. **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Humanitas, 2011.

ZUVANIC, L. *et al.* The weakest link: the bureaucracy and civil service systems in Latin America. *In*: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. (Eds.). **How democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking**. Washington: IDB, 2010.

APÊNDICE A

PARTIDOS E FACÇÕES NAS NOMEAÇÕES INTRAMINISTERIAIS: O CASO DA COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

O controle partidário dos ministérios raramente significa controle *integral*, pelo partido do ministro, dos cargos de livre nomeação – isto é, *verticalização* ou *porteira fechada*. O caso descrito a seguir retrata maior complexidade do jogo de divisão do poder intraministerial que provavelmente se reflete em maior dinamismo na relação entre a micropolítica dos espaços de poder e o jogo de adesões e apoio parlamentar ao governo, para além da consideração do partido que ocupa o vértice do ministério.

A Companhia Nacional do Abastecimento (Conab) é uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, criada por Decreto Presidencial em 1990. A Conab é a empresa oficial do governo federal encarregada de gerir as políticas agrícolas e do abastecimento de alimentos. Os cargos da Conab são ocupados por regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mas equivalem ao DAS de nível 5 (figura A.1 do apêndice).

À época da pesquisa (2013), o presidente da Conab fora indicado pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Três diretorias eram ocupadas por nomeações do PMDB, e uma diretoria, por nomeação do PT. No interior da presidência, há ainda catorze cargos de assessores, com indicações também de PTB, PT e PMDB. Os trechos de entrevista a seguir, realizada com um alto gestor do órgão, detalham que, para além desses três partidos, outras forças político-partidárias influem no processo de composição dos cargos, que não se circunscrevem a um partido. A multiplicação desse cenário na gestão federal sugere uma imagem mais complexa do cenário de divisão de poder e dos cargos.

P - De onde vem a regra de ocupação pelos três partidos?

R - (...) Eu não sei te responder; pelo que a gente acompanha é muito mais costurado no nível da Presidência [da República], Casa Civil, base de governo. Então, (...) tem que contemplar os partidos da base, mas a fatia que cabe a cada um é uma negociação interna.

P - O “partido” significa um conjunto de parlamentares que tem ascendência sobre a Conab, uma bancada regional que tem ascendência ou uma liderança que tem ascendência? O que, em termos práticos, significa o partido? Qualquer um do PMDB pode pleitear cargos, ou existe uma lógica?

R - O que tenho observado – depois que [entrei] aqui é que consegui entender essa lógica – é que cada partido tem a sua liderança. Então, cabe ao líder ou quem por ele delegado fazer a prospecção e fazer as indicações. No caso, por exemplo,

da Conab coube à liderança do partido na Câmara fazer a indicação. Em outros espaços eu sei que cabe fazer indicação ao líder do partido no Senado. A Conab tem representação em quase todas as Unidades Federativas, exceto Sergipe. Quem faz as indicações nos estados normalmente é o líder da bancada de um partido. Vamos imaginar as mudanças recentes: cabe ao líder da bancada, que pode ser de qualquer partido, fazer aquela indicação. Essa indicação é submetida à Secretaria de Relações Institucionais (SRI) e depois vem para cá onde é feita a nomeação, observados os requisitos normativos internos da companhia.

P - Como se costumam os acordos com as bancadas estaduais para indicação dessas representações?

R - É isso, respeitando a proporcionalidade dos estados.

P - Nesse caso a coalizão desses três partidos (PTB, PMDB e PTB)?

R - No nosso caso nós temos superintendentes indicados por PMDB e por PT.

P - Olhando para toda a estrutura administrativa da Conab, outros partidos também ocupam posições ou está fechado com PT, PMDB e PTB?

R - Não. Nos estados a própria configuração política da base aliada define quem vai indicar. Hipoteticamente um pode indicar o INSS, outro a Conab.

P - O senhor está falando da estrutura geral de cargos federais nos estados?

R - Isso, federais nos estados. A Conab usa o mesmo critério do INSS.

P - Mas é sempre a bancada do estado que define o nome?

R - É sempre a bancada.

P - Existe uma regra que defina que partido da bancada estadual vai emplacar o nome?

R - Não. A regra é definida dentro da própria bancada.

P - Imagina a seguinte situação: no estado Rio de Janeiro há o cargo X a ser ocupado. PT, PMDB e PTB tem parlamentares federais. Como é que se define?

R - Vou te dar um exemplo clássico para você entender. O superintendente de Goiás é indicado pelo PP que não está aqui [nas diretorias, que são apenas 4]. Mas o PP faz parte da base do governo federal. Isso torna a coisa mais complexa porque nós temos indicação do PT, do PMDB, do PTB sei lá de quantos Ps.

P - Isso para o território todo, mas para cá já é um acordo só de três partidos?

R - Isso. Aí a bancada daquele estado se reúne. No caso de Goiás, a indicação da Conab coube ao PP e aí isso é chancelado pela SRI. Até pra ver se está se cumprindo aquele acordo que eu imagino que eles fizeram. Mas esses apoios, em regra, são negociados sempre num período pré-eleitoral. Por exemplo, agora já está se

falando em (...) dar mais espaços a alguns partidos, entre eles o PTB, pensando em aproximá-los para a eleição do ano que vem. Então, nessa negociação pode ser que resolvam que uma das diretorias também vai para o PP. Não é uma coisa fixa. Não existe um compromisso definitivo que só esses partidos ocupem aqui e ali. Isso muda de quatro em quatro anos.

P - O senhor quando fala “bancada” está se referindo ao conjunto de partidos que tem representação nos estados?

R - [Falo] Daqueles que apoiam o governo federal.

P - Mas os partidos eles necessariamente fazem acordos entre si?

R - Com certeza. Agora, como funciona o jogo, as regras, eu não sei. Eu só sei dizer que há a impressão de haver um código de conduta.

P - Quais são os princípios que regem a divisão de poder entre eles?

R - Parece que as regras do jogo são pré-definidas não com o jogo em andamento, mas antes. Pelo menos aqui, pelo que tenho visto, isso é respeitado. Então, se sair um superintendente aqui (...) aquele partido que o indicou anteriormente sente-se no direito de indicar e fazer a indicação. Por exemplo, lá no caso de Goiás que é do PP, se o representante sair, fatalmente o PP vai indicar outro.

P - A gente falou aqui que as lideranças partidárias que encaminham as demandas da bancada para ocupação dos cargos, mas ainda assim, é o líder. Em termos de partido, não é todo mundo do partido. Eu sei que no nível regional dos estados é assim: a bancada é regional. Mas aqui, no núcleo, são alguns parlamentares? Conab, por exemplo, é um conjunto de parlamentares? Isso já está mais ou menos acordado?

R - Isso, agora como funciona essa divisão lá eu não sei te dizer.

P - Mas de qualquer forma não é só o PMDB; há pessoas de outros partidos?

R - Lógico que internamente aos partidos (...) claro que, às vezes, tem disputas internas no partido e, por exemplo, agora a Conab não é mais desse grupo [do PTB], e sim de outro.

P - Mas você sempre se reporta a grupos?

R - Sim. Por que o PMDB tem três diretores e são de três grupos diferentes de dentro do partido. É como fossem três partidos diferentes.

P - Ou seja, esses três diretores têm que responder ao grupo, não basta apenas dizer que é do PMDB?

R - Eles não atuam como uma bancada do PMDB dentro da Conab; atuam individualmente. É como se eles pertencessem a partidos diferentes.

P - O que significa atuar individualmente? Em que sentido?

R - Significa que só devem alguma satisfação àquele grupo que o indicou, não importa se tem pressão do partido em outro sentido. Porque é o seguinte: como o partido que me indicou é um partido pequeno (PTB), não há grupos ou subgrupos lá. Agora, (...) esses grupos e subgrupos existem tanto no PMDB como no PT.

P - Falar em partidos, propriamente, não tem muito sentido se você quer entender o processo, porque, na verdade, são vínculos entre grupos e pessoas...

R - Darei um exemplo: aqui, a presidência era do PMDB. Na última eleição [presidencial], a ala do deputado [Roberto Jeferson], do PTB, não era uma oposição, mas também não estava apoiando Dilma. Então, decidiu-se contemplar o PTB para aproximar uma ala do PTB. Foi então negociada a presidência da Conab para essa outra ala do PTB, para contemplar pelo menos parte do partido e aproximá-lo [do governo].

P - Quer dizer, se está falando de facção partidária...

R - É. E isso porque é um partido pequeno! No PMDB é um universo [de facções]. Às vezes não é nem uma facção. É uma pessoa mesmo. Lá na [nome do órgão], são três vice-presidentes por indicação do PMDB, mas de facções diferentes também.

P - Até faz sentido falar do PMDB porque o partido está olhando os cargos no global, mas quando você desce no nível dos órgãos tem sentido falar isso?

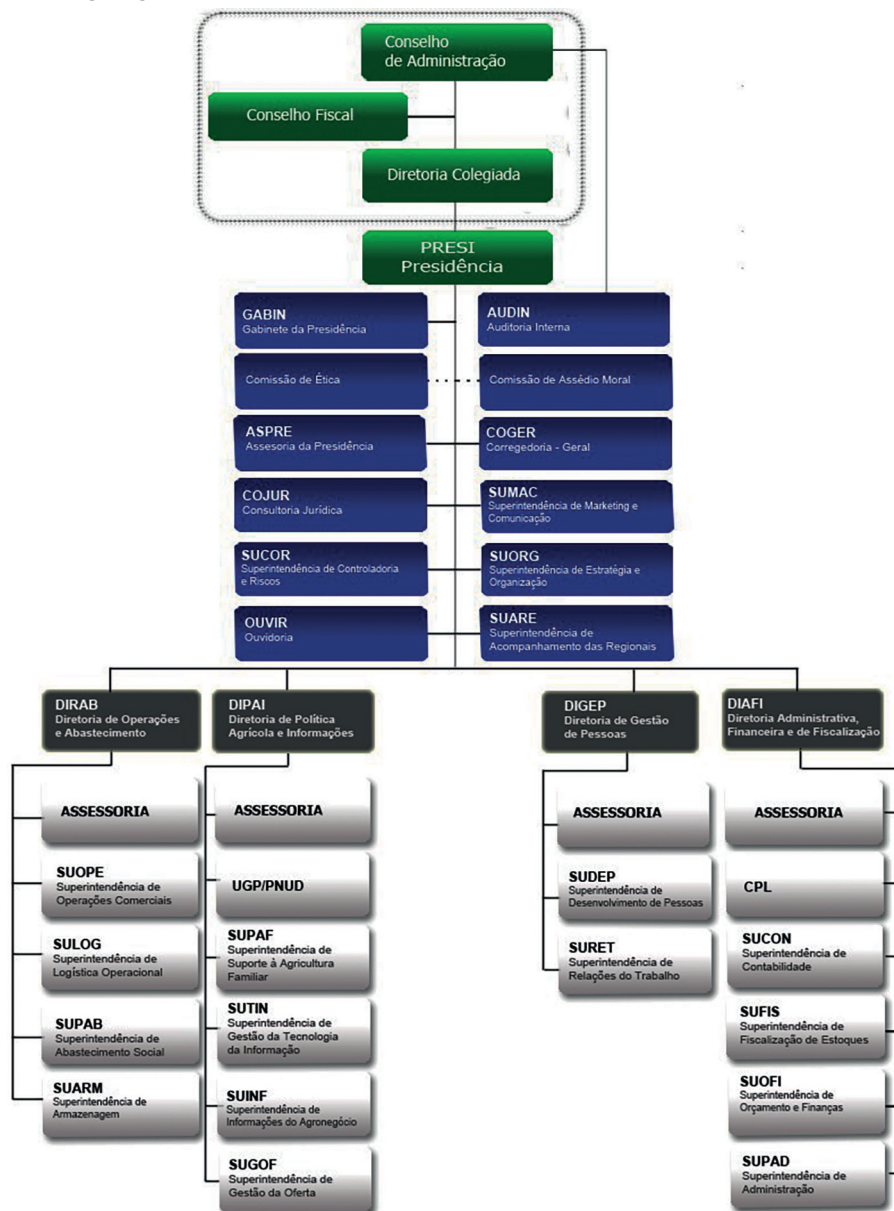
R - Quando você põe na ponta do lápis qual partido tem mais espaço, é claro que outro partido sempre aponta e diz “ele tem três”. Aí vale a sigla. Para nós entendermos e fazermos uma leitura melhor dessa prática republicana de divisão entre os partidos, é interessante a gente levar em consideração essa questão de grupos. Então, às vezes, quando se está brigando por “espaços”, isso significa [brigar por] um rearranjo entre grupos existentes no partido.

O fragmento citado exemplifica a complexidade das nomeações partidárias, considerando que trata-se apenas de uma agência no interior de um ministério. As informações indicam que facções de diferentes partidos coexistem – mesmo sob aparente controle do PMDB no comando do ministério – e qual é o papel delas na gestão cotidiana das políticas. Talvez esse seja um processo mais geral, como sugere a interpretação dos resultados econométricos do capítulo 1 deste livro e está em linha com o depoimento de vários entrevistados, entre os quais um experiente ex-funcionário da Casa Civil, enfático ao indicar desconhecer ministérios onde exista a chamada *porteira fechada ou verticalização*: “na minha vivência, não vi um órgão de verticalização total”.

A estrutura da Conab é composta pela presidência do órgão, à qual se subordinam quatro diretorias e diversas superintendências (figura A.1).

FIGURA A.1

Organograma da Conab



Fonte: Conab. Disponível em: <<http://goo.gl/zE2Ew4>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

Obs.: imagem cujos layouts e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

APÊNDICE B

*“A hegemonia se constrói com o partido”*³⁹

A OCUPAÇÃO DOS CARGOS NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, NO PRIMEIRO GOVERNO LULA

O processo de ocupação dos cargos do Ministério da Educação (MEC) durante o início do governo Lula é um exemplo indicativo das tensões do exercício da gestão política e administrativa em uma das principais políticas nacionais.

Ao ser nomeado ministro da Educação, os primeiros movimentos dirigidos à ocupação dos cargos são orientados para os cargos que controlam a *política pública*. A estratégia era *ter o controle político*. Quem são os nomeados? Quem pode sugerir nomes?

O ministro nomeado era o ex-governador do próprio Distrito Federal, e o exercício do poder, ali, assumia uma conotação um pouco distinta, já que parlamentares federais da bancada do Distrito Federal e correligionários da capital viam no ministério um lugar para exercer sua influência em favor das bases eleitorais. Como sugeriram membros desta gestão, o ex-governador do Distrito Federal recebeu demandas de *todos* os parlamentares *distritais* e também de parlamentares *federais* do PT, partido ao qual estava filiado. Um filtro importante, portanto, era o pertencimento à base política regional, o que sugere a ascendência que políticos estaduais também exercem, direta ou indiretamente, sobre parlamentares federais.

O segundo aspecto relevante é o casamento entre as nomeações dos parlamentares e as qualificações técnicas do nomeado. Para os principais cargos, devemos considerar, de forma geral, que a qualificação técnica é uma condição necessária, porém insuficiente, para emplacar a nomeação. A adesão partidária, que pode se expressar, no limite, pela filiação, mas cuja manifestação pode ser a proximidade pessoal ou o conhecimento da trajetória ideológica, é condição indispensável.

Um assessor direto do ministro relembra que

(...) recebemos praticamente todos os deputados distritais, que queriam, que indicavam pessoas. Todos indicavam. Alguns coincidiam com o que a gente achava que tinha que ser o perfil. Grande parte, não. Mas todos foram. Todos da nossa base local. Todos os deputados do PT eleitos no Distrito Federal estiveram lá sugerindo nomes, entregando oito nomes, nove nomes. [havia] muito currículo!

39. Abel Martins. Entrevista concedida a Felix Lopez em 26 maio 2013.

P - E os parlamentares dos outros estados, como lidam com isso?

R - Os federais nossos também, porque o PT [do Distrito Federal] elegeu dois deputados também. Todos do local foram. De outros estados, não! (...) Porque além do secretário [do ministério], os secretários interinos, depois tem os outros secretários, depois você tem o DAS 5, o DAS 4 (...) depois você tinha, o nível de apoio, de assessoria, 5 e 4. Porque aí, aquela secretaria tinha sua estrutura, suas caixinhas. Nós tivemos (...) tendências do PT que disputaram, pessoas que tinham alguma experiência, de fora chegaram poucas pessoas, praticamente não houve. Porque você traz um pouco sua base [para ocupar cargos].

P - O senhor está chamando atenção para o fato desse aspecto regional ser muito relevante?

R - Muito relevante, porque foi um ministro daqui, foi governador de Brasília, ele conhecia todos os quadros de todas as áreas. Conseguimos montar uma equipe com muita tranquilidade. Porque nós já tínhamos testado no governo [do Distrito Federal]. Às vezes nós tínhamos três, quatro nomes (...). É lógico que tem que ter uma capacidade política. Esses cargos não podem ser “bagrinhos”, ele tem que saber que tem forças, que tem coisa, não pode ser só um técnico. Não é bem assim. Se não entender um pouco ele não consegue realizar. Se ele não entender um pouco a máquina, a conjuntura, fazer avaliação, ele não faz. Porque às vezes ele entra lá e sai quebrando, aí cria uma reação; rapidinho a “turma” tira.

P - No primeiro ano, significa uma mudança radical nos quadros do ministério?

R - Foi uma mudança radical, mas...

P - Os DAS saem todos...

R - Com certeza. (...) Mas não é bem assim.

P - Depois eu vou perguntar se tem essa distinção de um, dois, três, quatro...

R - Isso que estou dizendo, a hegemonia você constrói ali com o partido.

P - O senhor está falando até o quatro, do quatro para cima...

R - É, do quatro para cima, com certeza. O próprio quatro, três, dois, essa coisa, não é bem assim, é outra lógica. O Ministério de Educação não é só o próprio ministério. Porque a luta se expande, o FNDE, que é o Fundo Nacional de Educação, que é um banco do MEC, produz os livros etc., que é uma estrutura grande. Também foi um quadro, foi um ex-secretário do governo do Cristóvão, foi um secretário de obras. (...) Você traz um pouco sua base. (...) Se ele é lá do Rio Grande do Sul, ele traz pessoas que já trabalharam com ele, entendeu? Enfim, o ministro traz uma base. Aproveita muitas pessoas de Brasília, em um cargo mais ou menos complexo. Mas a turma que leva é a turma dos próximos [a você]. Aqui no Distrito Federal foi muito tranquilo, porque o ministro era daqui do Distrito Federal, toda sua base é aqui, ele foi governador aqui, conhece as pessoas daqui, todos do partido dele. (...) A gente tinha lá uma quantidade enorme de currículos, mas não tivemos problema, desgaste, discussão no partido para indicações, essa coisa toda. (...) Porque as pessoas já eram

conhecidas pela base do partido. Eram professores da Universidade de Brasília, teve uma pessoa de São Paulo, da USP, que veio porque tinha um currículo e atendeu politicamente a uma dessas tendências [do PT]. (...) Teve um ou outro caso político, eu me lembro que teve na assessoria (...) que era do PCdoB, aí sim, era um político, mas sempre muito correto, não era aquele político que fica ali com cargo e vai fazer política; cumpria os horários, se dedicava. Então, políticos íntegros, que eu não vejo como se discriminar só por ele ser político, têm uma competência instalada de gestor, várias experiências, antes mesmo do ministério.

P - Os nomeados estão sempre de alguma forma conectados ao partido, vêm da base partidária?

R - Isso.

P - Procuram atender tendências, pelo menos até, eventualmente nos DAS 4?

R - Isso.

P - Até que ponto o ministro ou mesmo o secretário executivo têm liberdade para definir esses nomes? Por que uma situação é você olhar determinados quadros, outra é ter espaço para emplacar os nomes ? Até que ponto foram vocês que definiram os nomes?

R - (...) Não teve tanto problema aqui porque o ministério era petista, todos de Brasília. Se os petistas de Brasília queriam um espaço para ocupar, era o MEC.

De forma diversa do exemplo apresentado no apêndice A, o exemplo do MEC sugere um controle mais partidariamente homogêneo. Contudo, essa homogeneidade partidária se traduz na diversidade das tendências e facções do partido, de modo que, também no MEC, a lógica faccional é indispensável para a inteligibilidade dos critérios de fracionamento do poder ministerial pelo Partido dos Trabalhadores.

A NOMEAÇÃO DE SECRETÁRIOS-EXECUTIVOS E O MONITORAMENTO DA COALIZÃO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

Carlos Pereira¹
Sérgio Praça²
Mariana Batista³
Felix Lopez⁴

1 INTRODUÇÃO

Em regimes presidenciais multipartidários, os presidentes enfrentam um constante dilema político: para governar com coalizões majoritárias precisam destinar pastas ministeriais para os parceiros da coalizão, conferindo-lhes acesso ao direito de formular políticas públicas e utilizar recursos orçamentários de forma discricionária. Entretanto, ao delegar autoridade política a estes partidos, o presidente corre o risco de ter as políticas públicas, formuladas no interior desses ministérios, modificadas ao ponto de distanciá-las de sua preferência.⁵

Ao tentar equacionar controle e autonomia dos mandatos ministeriais, o presidente tem duas opções: aceitar as decisões e informações fornecidas pelos ministros ou tentar minimizar a assimetria informacional, monitorando a ação destes agentes. Um importante mecanismo de monitoramento é a nomeação de secretários-executivos (SEs) da confiança do presidente, que atuam como seus fiscais dentro dos ministérios. O SE é o segundo na hierarquia de comando das pastas, responsável por “tocar a máquina ministerial” e, por este motivo, pode monitorar e até influir nas decisões

1. Professor de ciência política da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (Ebape/FGV/RJ).

2. Professor adjunto de políticas públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).

3. Professora adjunta de ciência política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

4. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

5. Pode-se argumentar que o presidente potencialmente enfrenta ainda um problema de coordenação das políticas governamentais, uma vez que os ministérios são controlados por partidos com preferências por políticas diferentes. Dito de outra forma, ao formar uma coalizão e distribuir ministérios para os partidos parceiros, o presidente buscaria tanto minimizar o desvio das políticas das suas preferências quanto dotar o governo de uma unidade, mesmo sendo as políticas formuladas e implementadas pelos ministérios setoriais.

do ministro.⁶ Neste sentido, o SE pode funcionar como uma espécie de delator, para o presidente, sempre que as ações no ministério fugirem à trajetória desejada pelo chefe do Executivo. Tal cenário é razoável, uma vez que a especialização das políticas, por áreas e órgãos, bem como o volume da produção legislativa gestada no interior dos ministérios tanto ampliam o espaço de influência do ministro e seu partido no conteúdo preciso de uma legislação quanto reduzem a capacidade de o núcleo da presidência controlar cada movimento que ocorre no interior das pastas.

Embora o presidente tenha a prerrogativa constitucional de nomear o secretário-executivo – e os demais cargos de livre provimento do alto escalão da administração pública federal –, esta escolha não é livre de constrangimentos, já que o ministro no comando da pasta representa o apoio político e legislativo de seu partido ao governo. Por isso, o presidente pode ou indicar um SE que atue como seu fiscal no interior do ministério ou dar autonomia ao ministro para indicá-lo. Cada escolha tem um custo. Se o presidente desejar controlar o ministério através da nomeação de um SE em quem confie – por exemplo, um correligionário ou um servidor de carreira –, ele reduz a discricionariedade e a vantagem informacional do parceiro da coalizão que está no comando do ministério. Se o presidente delegar autoridade de forma ampla, exercendo baixo controle sobre as atividades executadas pelo ministério, pode ser surpreendido com políticas que se desviam de sua preferência. E este desvio pode ser percebido demasiadamente tarde, quando já não há como retroceder, pois os custos da reversão seriam altos ou inviáveis.⁷ Compreender empiricamente as escolhas em face destes dilemas permite ampliar o entendimento sobre estratégias de governança das coalizões multipartidárias no Brasil.⁸

Neste capítulo, exploramos as condições políticas sob as quais o presidente escolhe monitorar parceiros da coalizão por meio da nomeação de um secretário-executivo de sua confiança. O argumento desenvolvido sugere que o presidente tenta equilibrar a necessidade de ter apoio político-partidário, conferindo liberdade às agremiações, e exercer controle sobre as escolhas desses mesmos partidos. Em busca desse equilíbrio, espera-se que o tamanho do partido da coalizão influencie a probabilidade de este ser

6. Embora no exercício cotidiano do cargo o SE possa incorporar diferentes atribuições e formas de atuação, suas atribuições oficiais são três, conforme explicitados no § 4 do Decreto nº 8.189/2014, que se refere especificamente ao SE do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP):

“I - assistir o ministro de Estado na supervisão e coordenação das atividades das secretarias integrantes da estrutura do ministério e das entidades a ele vinculadas; II - supervisionar e coordenar as atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de administração dos recursos de informação e informática, de administração de pessoal civil, de serviços gerais, de administração financeira, de contabilidade e de organização e inovação institucional, no âmbito do ministério; III - auxiliar o ministro de Estado na definição de diretrizes e na implementação das ações da área de competência do ministério.” (Brasil, 2014).

7. Em Manow e Zorn (2004) e Martin e Vanberg (2004) o leitor poderá encontrar exemplos empíricos.

8. Neste texto não tratamos de uma fonte alternativa – e crucial – para o controle das políticas produzidas pelos ministérios: o Congresso Nacional. Para uma discussão teórica de questões similares, mas sobre os desvios de preferência das escolhas dos ministros em relação ao parlamentar mediano, com base em análise de parlamentarismos europeus, ver Martin e Vanberg (2004; 2014).

controlado por meio de um SE escolhido pelo presidente. Mas estas probabilidades aumentam na razão direta da distância ideológica entre o partido do presidente e do parceiro que controla o ministério e em função da relevância da pasta ministerial.

O texto se divide em cinco seções. A segunda seção discute a literatura relevante sobre delegação. A terceira seção fundamenta teoricamente nossas hipóteses. A quarta apresenta a análise descritiva dos diferentes tipos de secretários-executivos, apresenta as estatísticas descritivas e os exercícios econométricos. A seção final resume o argumento e discute as implicações do resultado.

2 QUANDO E COMO MONITORAR PARCEIROS DA COALIZÃO?

Na democracia contemporânea, governar significar delegar poderes. A delegação permite aos governantes realizar melhores políticas se beneficiando da divisão do trabalho e da especialização (Lupia, 2001). Contudo, enquanto a delegação pode ser bastante benéfica também para os atores políticos, que podem se beneficiar da *expertise* e experiência de quem recebe a delegação, ela implica riscos de este agente utilizar o poder transferido para trabalhar contra os interesses do seu *principal*.

Desde os trabalhos seminais de McCubbins, Noll e Weingast (1989; 1987) e Moe (1990), uma crescente literatura tem iluminado as grandes questões sobre delegação e controle político da burocracia. Políticos eleitos não têm escolha senão delegar pelo menos alguma responsabilidade à burocracia. E, ao delegar poderes, os políticos correm o risco de perder parte do controle sobre a formulação e implementação das políticas delegadas sob sua jurisdição.⁹

Diferente da ênfase sobre questões de delegação e controle da burocracia, que caracteriza estes estudos, analisamos a delegação aos partidos, incorporando o Executivo, em particular o presidente, como ator central do jogo da delegação, dirigindo o foco analítico para a relação entre o presidente e os parceiros nomeados para os ministérios. Como assegurar que os ministros nomeados não se desviarão das políticas preferenciais do núcleo da presidência, em favor de suas próprias preferências ou de seu partido? Como enfatizaram Müeller, Bergman e Strom, “os acordos políticos, em geral, e acordos de coalizão, em particular, sempre são contratos incompletos e não podem ser impostos”.¹⁰ Nos sistemas presidencialistas multipartidários, o presidente é frequentemente eleito por um partido minoritário. Para evitar potencial paralisia decisória resultante deste cenário, os presidentes delegam poderes a partidos aliados em troca de apoio parlamentar no Legislativo.

9. A tensão entre a necessidade de políticos delegarem e os problemas potenciais associados à delegação indica que a burocracia é um ator político fundamental, embora este texto não discuta este aspecto da questão.

10. Do original: “*political agreements in general and coalition agreements in particular always remain incomplete contracts and they cannot be enforced*” (Müeller, Bergman e Strom, 2010, p. 14).

Como o presidente exerce controle sobre o processo de formulação e implementação de políticas em um governo multipartidário? Como o presidente gerencia o governo, equilibrando delegação para os parceiros da coalizão e capacidade de controle sobre as decisões implementadas pelo governo? No Brasil, os presidentes delegam pastas ministeriais para partidos aliados que passam a integrar a coalizão de governo, dando-lhes considerável discricionariedade. Quando o ministro não compartilha totalmente as preferências do presidente, delegar poderes implica em custos e riscos de desvios nas políticas públicas ainda maiores.

Nas duas últimas décadas, houve avanços relevantes na compreensão das estratégias de delegação em governos de coalizão, embora as análises se baseiem em coalizões de regimes parlamentaristas. A literatura recente sugere três principais mecanismos de monitoramento intracoalizão.

O primeiro mecanismo sugere o monitoramento intracoalizão feito pelo próprio Executivo por meio de secretários-executivos¹¹ que atuam como fiscais do presidente (Thies 2001; Verzichelli, 2010; Lipsmeyer e Pierce, 2011).¹² Os partidos políticos com ideologias diferentes se controlariam reciprocamente por meio da indicação de secretários-executivos de partidos diferentes do partido do ministro. O secretário-executivo “hostil” funcionaria principalmente como um delator que informa ao seu partido – e, assim, aos demais membros da coalizão – se o ministro está se desviando dos acordos informais da coalizão (Martin e Vanberg, 2011) ou dos acordos formais celebrados na montagem do governo (Indridason e Kristinsson, 2013).

Lipsmeyer e Pierce (2011) argumentam que tanto as características da coalizão quanto os arranjos institucionais influenciam a decisão de utilizar os secretários-executivos no monitoramento. Os parceiros da coalizão recorrem a secretários-executivos “fiscais” quando o que está em jogo: *i*) são políticas públicas muito importantes; *ii*) as diferenças entre os partidos são substanciais; e *iii*) quando não há mecanismos alternativos de supervisão das políticas adotadas pelos parceiros. Efetivamente, essas condições se traduzem em maior probabilidade de escolha de secretários-executivos fiscais em ministérios que executam políticas de grande importância, quanto menor for a bancada partidária a qual pertença

11. Nos sistemas parlamentares, a figura do secretário-executivo é denominada *junior minister* (JM) ou, com menor frequência, *under-secretaries of state*. Apesar de haver variações nos papéis e competências do JM em cada contexto (Barbieri e Vercesi, 2013), em geral as atribuições são similares às atribuições de nosso secretário-executivo. Para fins deste texto, os termos secretário-executivo e *junior minister* são sinônimos.

12. Há alternativas disponíveis ao presidente para evitar desvios em relação às políticas de sua preferência. Este pode nomear um “super ministro” para coordenar programas cruciais, pode alterar a jurisdição dos ministérios, enfraquecendo um ministério distante de seu controle, entre outras. Exemplo interessante foi a criação de uma Secretaria Especial de Acompanhamento das ações do assim chamado “Programa de Aceleração de Crescimento – PAC”, a Sepac, no início do primeiro governo Dilma, em 2011.

o ministro e quando o sistema de comissões congressuais for fraco, com baixa capacidade de influir, controlar ou vetar as políticas desenhadas no Executivo.¹³

Um segundo mecanismo, ainda no âmbito do monitoramento intraexecutivo, são os acordos feitos entre os parceiros da coalizão visando controle mútuo sobre suas ações (Muller e Strom, 2000; 2010). Tais acordos usualmente são selados durante a barganha para a formação do governo, quando se define o leque de políticas a adotar, restringindo a autonomia propositiva do parceiro que exerce o controle da pasta. Nos sistemas parlamentares, a maior parte desses acordos de coalizão são formais (Andweg e Timmermans, 2010) e são utilizados em maior frequência quando a distância ideológica entre os partidos é maior (Muller e Strom, 2000).

O terceiro mecanismo de monitoramento são as comissões legislativas, por meio das quais o partido *X*, que atua na comissão permanente *Y*, verifica os atos do partido *Z*, que controla o ministério responsável pela política correspondente (a *Y*). Os presidentes das comissões, em particular, podem atuar como empecilhos à tramitação de matérias que divirjam da preferência de seu partido, nomeando relatores e acionando outros dispositivos institucionais previstos no regimento, ou, ainda, como “delatores” que comunicam à coalizão as intenções de um partido rival, minimizando os riscos presentes na assimetria informacional entre Executivo e Legislativo. Este recurso às comissões tem sido sistematicamente testado por diferentes especialistas no tema (Strom, Muller e Smith, 2010; Martin e Vanberg, 2011; Carroll e Cox, 2012), bem como em diferentes estudos de casos empíricos (Kim e Loewenberg, 2005; Giannetti e Laver, 2005; Santos e Almeida, 2011: cap. 4, para o caso do Brasil).

Nosso propósito é analisar o uso de secretários-executivos como instrumento de monitoramento do presidente no regime presidencial multipartidário brasileiro. Governos de coalizão em presidencialismos ocorrem em 53% das situações em que o partido do presidente não obtém número suficiente de assentos para governar com maioria (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004, p. 574). Contudo, as análises sobre o papel dos secretários-executivos na gestão das coalizões se concentram

13. Na literatura sobre a nomeação de *junior ministers* – correlatos de nosso secretário-executivo – realizadas com base nos gabinetes parlamentares dos países europeus, as duas principais motivações para as escolhas feitas para este cargo são a supervisão de políticas públicas (Thies, 2001) ou reequilíbrio na alocação desproporcional das pastas ministeriais (Mershon, 2001; 2002). A primeira decorre do papel do JM como uma forma de minorar as chances de oportunismo pós-contratual das coalizões de gabinete. A segunda motivação concebe a função de JM sobretudo como um meio de “correção distributiva de cargos”, visando reequilibrar a proporcionalidade das pastas delegadas aos ministros partidários (Manow e Zorn, 2004). Em nossa análise, não incorporamos esta segunda alternativa porque ela nos parece de pouca importância no sistema de nomeações ministeriais. Apesar de o secretário-executivo desempenhar um papel potencialmente relevante na supervisão das políticas executadas pelos ministérios, dificilmente este cargo é utilizado como peso na balança da distribuição das pastas ministeriais e, portanto, não é considerado como um cálculo adequado para reequilibrar eventuais desproporcionalidades.

em sistemas parlamentaristas e há uma lacuna a preencher em estudos teóricos e empíricos sobre a gestão da coalizão em presidencialismos multipartidários.¹⁴

3 TEORIA, HIPÓTESES E DADOS

No presidencialismo multipartidário latino-americano os presidentes dispõem de diversas ferramentas para gerenciar as coalizões. As estratégias adotadas, contudo, podem não ser conducentes aos resultados de políticas mais desejados pelo presidente. Huber e Martinez-Gallardo (2008) e Martinez-Gallardo (2011) avaliaram as diferentes estratégias de nomeação para os ministérios, em função dos riscos de desvio de suas preferências. Em linha com esta motivação, nos propomos aqui explicar quando o presidente recorre à nomeação de um secretário-executivo de sua confiança para monitorar um ministro e minimizar riscos de desvios nas políticas da respectiva pasta.

As estratégias de monitoramento intracoalizão de sistemas presidenciais devem espelhar uma diferença crucial no contexto em que a barganha por controle ou delegação ocorre: o presidente é quem decide o grau de autonomia dos partidos que integram o governo.¹⁵ Ao contrário dos regimes parlamentaristas, o presidente é livre para decidir quanto poder delegará, mesmo que isso amplie as chances de veto a suas políticas ou reduza seu apoio no parlamento. Este jogo entre delegação e controle resulta em ministros e secretários-executivos ora responsivos inteiramente aos partidos da coalizão, ora não.

Ademais, a gestão de coalizões em presidencialismos multipartidários difere de suas contrapartes parlamentares em pelo menos três aspectos. Primeiro, o impasse intracoalizão no presidencialismo quase nunca resulta em dissolução do governo, tal qual nos sistemas parlamentares (Diermeier e Stevenson, 2000). Há, portanto, menor risco de perda de poder nos sistemas presidencialistas. Neste cenário, deve-se esperar que os presidentes considerem mais seriamente os custos de oportunidade de supervisão. Em segundo lugar, “os presidentes têm mais alternativas do que os primeiros-ministros quando montam seu gabinete” (Amorim Neto, 2006, p. 436), posto que a lei de Gamson (Browne e Franklin, 1971) tem aplicação mais branda para os primeiros, comparativamente.¹⁶ Finalmente, os acordos de coalizão que mantêm os ministros partidários responsivos em relação a um conjunto de políticas (Indridason e

14. Figueiredo (2007) argumenta que a gestão de coalizão funciona de forma semelhante em governos presidenciais e parlamentares. Na mesma direção, Thies afirma que a tradicional distinção entre sistemas presidenciais e parlamentares é exagerada. O conflito em coalizões multipartidárias é muito semelhante ao conflito inerente aos regimes onde há separação de poderes. Assim como os membros de cada poder não podem afetar, de forma decisiva, os ativos eleitorais dos outros poderes, os diferentes partidos que participam de uma coalizão não controlam o curso das escolhas em órgãos geridos por outro partido (Thies, 2001, p. 596). Melo e Pereira (2013, p. 2), entretanto, enfatizam que os presidencialismos multipartidários têm especificidades em relação aos sistemas parlamentares e presidencialismos bipartidários.

15. No limite, a autonomia poderá ser máxima, caso em que se diz que o ministério foi delegado com “porteira fechada” ou as nomeações ocorreram de forma “verticalizada”, para mencionar noções utilizadas pelos próprios atores políticos.

16. Pode-se esperar também que a supervisão ocorra tanto entre partidos da coalizão quanto em relação aos ministros não partidários.

Kristinsson, 2013) não existem em regimes presidencialistas,¹⁷ aumentando a relevância potencial dos secretários-executivos como supervisores do presidente.

O poder de barganha de cada parceiro da coalizão equivale à sua força legislativa e, portanto, ao custo de sua retirada da coalizão. O número de cadeiras que o partido detém no Legislativo expressa seu peso relativo na coalizão. Contrariar este parceiro não resulta em dissolução do governo, mas pode reduzir severamente o apoio legislativo ao presidente. Por isso, é razoável esperar do presidente considerar o tamanho do partido antes de decidir monitorá-lo de forma próxima, nomeando um vice-ministro que seja, antes de tudo, um aliado seu. Daí nossa expectativa de que quanto maior a força legislativa do partido aliado, menor a probabilidade de monitorar o ministro deste partido.

As preferências em políticas públicas é o determinante da decisão por monitorar os parceiros mais enfatizado pela literatura sobre as democracias parlamentares. Quanto mais a distância entre preferências, maiores os riscos de desvio da posição preferencial do presidente por parte do aliado. Por isso, espera-se que a decisão presidencial por monitorar se amplie na razão direta da distância esperada nas preferências ideológicas do partido que controla o ministério.

Por fim, analisamos o efeito produzido pela relevância do ministério na decisão do presidente monitorar o ministro. Quanto maior a relevância do ministério, maior os incentivos a monitorá-lo a fim de evitar desvios nas políticas.

Em suma, com base na literatura sobre vice-ministros no parlamentarismo e considerando as especificidades do presidencialismo, nossas hipóteses são que quanto maior for o parceiro da coalizão, menos monitorado ele será por um SE fiscal e quanto maior for a distância ideológica entre o partido presidencial e o partido aliado e mais importante for o ministério, maior a probabilidade de monitoramento presidencial sobre as ações do ministro.

Nosso estudo faz quatro contribuições para a literatura. Primeiro, fornecemos a primeira abordagem analítica para o gerenciamento de coalizão sobre o uso de secretários-executivos como mecanismo de monitoramento em presidencialismos multipartidários. Segundo, analisamos empiricamente o efeito de três aspectos conexos da gestão da coalizão sobre a decisão do presidente de nomear um SE de sua confiança para fiscalizar um parceiro de coalizão: *i*) o número de parceiros de coalizão; *ii*) a heterogeneidade ideológica desta; e *iii*) a relevância das pastas. Outros estudos que investigam esses atores e seu papel no controle de aliados da coalizão o fizeram de forma não sistemática: Rehren (1992, p. 71; 1998, p. 95); Ferraro

17. O escopo desses acordos varia entre países parlamentares da Europa (Müller e Strom, 2010, p. 176), mas a taxa de acordos formais em "diversas questões" (22%) ou "em um amplo programa de políticas" (42%) é de 64% ao passo que "não há qualquer acordo formal sobre políticas" em apenas 7% dos 255 gabinetes de coalizão analisados.

(2008, p. 118-119), no Chile; Martínez-Gallardo (2010, p. 128), na Argentina; e Loureiro; Olivieiri e Martes. (2010, p. 106-107), no Brasil. Terceiro, o Brasil é um bom caso para analisar empiricamente dimensões da teoria da supervisão política em presidencialismos multipartidários. O uso de secretários-executivos – ou equivalentes – como meio de monitoramento deve ser mais frequente quando há poucos controles institucionais sobre a discricionariedade ministerial e sobre o controle recíproco das ações dos ministros (Thies, 2001, p. 581). O Brasil se enquadra neste caso. Controles institucionais, tais como as comissões legislativas, são pouco efetivos no país, tanto por poderem ser facilmente contornados por líderes partidários ou pelo Executivo, quanto por não haver equivalência perfeita ou – em muitos casos – aproximada entre a jurisdição das comissões e dos “ministérios-espelho”, por assim dizer.¹⁸ Esta equivalência, contudo, é uma condição-chave para a supervisão da comissão sobre as políticas públicas executadas pelo respectivo ministério, conforme o modelo proposto por Carroll e Cox (2012). Também não se aplica ao Brasil o fato de os ministros serem bastante controlados por outros parceiros da coalizão. Apesar de as iniciativas legislativas oriundas dos ministérios passarem pela Casa Civil da Presidência da República antes de seguirem ao Congresso Nacional, e haver certo grau de compartilhamento político interministerial em políticas de escopo mais amplo (Rennó e Gaylord, 2013), os ministros preservam alto grau de autonomia para formular as propostas legislativas e executar o orçamento discricionário de suas pastas. À luz desse contexto, analisar o papel dos secretários-executivos como mecanismos de monitoramento intracoalizão dirige o foco para uma dimensão importante da gestão da coalizão no presidencialismo brasileiro.

Por fim, contribuímos para compreender melhor a atuação de secretários-executivos como fiscais do presidente, indo além da discussão centrada exclusivamente nos partidos. Além das características partidárias dos SEs, nossos dados incorporam a origem político-administrativa dos secretários, o que permite considerar como burocracia e partido político estão enleados.

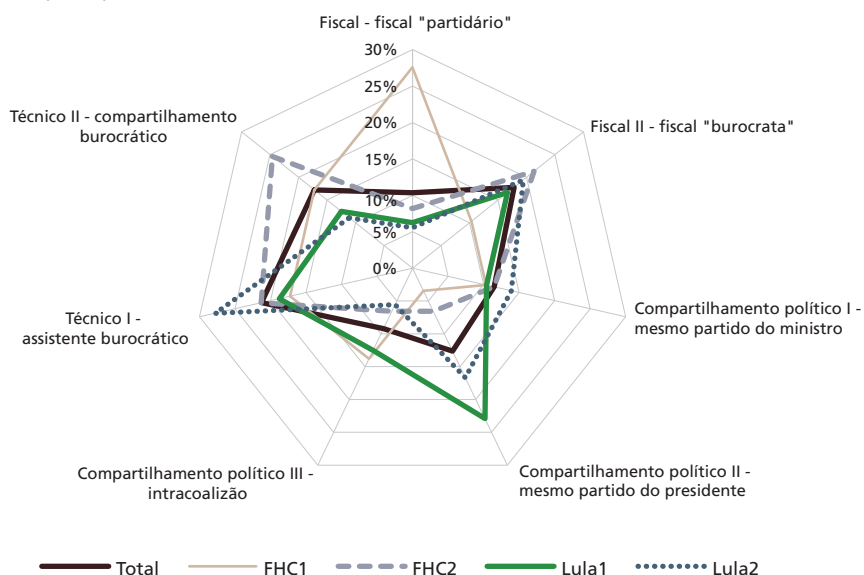
4 ANÁLISE EMPÍRICA

Entre os 178 pares de ministro/secretários-executivos analisados, de 1995 a 2010, encontramos três tipos básicos de par: o SE fiscal (*watchdog*), o SE afinado politicamente com o ministro e o SE técnico. Expandimos esta tipologia minimalista para uma descrição mais específica de cada combinação possível, chegando a sete subcategorias, listadas no gráfico 1.

18. Das 21 comissões permanentes da Câmara dos Deputados, apenas dez detinham jurisdição sobre áreas que se sobreponham de forma compatível à área de jurisdição dos ministérios. Os dados são de 2013.

GRÁFICO 1

Ministros e secretários-executivos – frequência de cada tipo de tipo de parceria (N=174)
(Em %)



Elaboração dos autores.

1) Fiscal

O primeiro tipo é uma relação típica de fiscalização. Ela ocorre 28% das vezes¹⁹ e se caracteriza por duas situações distintas: quando o ministro não pertence ao partido do presidente, mas o SE, sim (tipo I, fiscal político-partidário); e quando nem o ministro nem o SE pertencem ao partido do presidente, mas o último não é afiliado a nenhum partido político e pode facilmente atuar como agente do presidente (tipo II, fiscal burocrático).²⁰ A inclusão do tipo II como um subtipo de fiscal (tal como o tipo I) deve-se a uma característica da burocracia brasileira: SEs não partidários geralmente provêm dos quadros da carreira de Estado, mas os nomes selecionados podem ser considerados uma escolha não partidária e próxima às preferências do presidente.

Como o gráfico 1 indica, o governo de Cardoso fez uso intenso de fiscais político-partidários (tipo I) em seu primeiro mandato (1995-1998). Em seu segundo mandato, o uso mais frequente foi do fiscal burocrático (tipo II). A estratégia do governo Cardoso foi de um governo centralizado em torno do gabinete pessoal

19. Exceto por Itália e Portugal, este percentual é maior que o observado nos doze países analisados por Lipsmeyer e Pierce (2011). Para mais informações, ver: <<http://goo.gl/N3Mwfp>>.

20. Reforça nossa classificação desta combinação como um tipo *fiscal* o fato de ministros independentes, sem partidos políticos, serem escolhas que decorrem do presidente da República, o que sugere maior possibilidade de controle do presidente sobre a pasta.

do presidente (Casa Civil) e dos ministérios do Planejamento e da Fazenda. Nas palavras de Bruno Almeida, ex-chefe da Casa Civil e um dos nomeados mais importantes de todo o governo: “*a presidência caberia definir as políticas públicas prioritárias aos ministérios e aos secretários-executivos coube manter os parceiros de coalizão nesta trajetória*”.²¹ Chegou-se a formalizar tais políticas prioritárias em um documento intitulado “caderno de encargos”, cujo cumprimento caberia aos SEs acompanhar. Esta estratégia provocou conflitos com a coalizão. Ao falar sobre o tema, Marcos Couto, secretário-executivo durante os governos Cardoso e Lula exemplificou, dizendo que “*um ministro da Previdência Social, cujo comando político era do PFL foi repreendido por uma liderança do partido por se guiar muito pelas diretrizes do “caderno de encargos” e da Casa Civil, em vez de pôr em práticas suas próprias políticas*”.²²

Há situações em que a relação entre o SE fiscal do presidente e o ministro de um partido parceiro da coalizão é conflituosa ao ponto de acabar antes mesmo de começar oficialmente. Quando Iris Rezende (PMDB) estava prestes a ser nomeado ministro da Justiça, o secretário-executivo Fernando Fernandes (PSDB), pessoa de confiança do presidente, foi convidado por este para permanecer no cargo. Rezende discordou da decisão do presidente e Fernandes precisou se exonerar, para evitar mais problemas com um parceiro importante da coalizão.²³

O Ministério dos Transportes é um bom exemplo do papel que o SE pode ter como supervisor de políticas preferenciais do presidente. Quando Cardoso apresentou sua agenda “Brasil em Ação”, composta por 42 programas prioritários, catorze eram diretamente ligados à área dos transportes. Para se assegurar que o ministério cumpriria as prioridades do presidente, Cardoso nomeou um secretário-executivo que se tornou responsável por supervisionar os gerentes de cada um desses catorze programas, pois “*o ministro dos Transportes estava bastante ocupado com trabalho político de representação ministerial*”.²⁴

Lógica distinta foi a relação entre o ministro da Justiça Nelson Jobim (PMDB) e o secretário-executivo Fernando Fernandes (PSDB), durante o governo Cardoso. Embora se possa supor à primeira vista que Fernandes fiscalizaria se o ministro se afastasse da agenda presidencial, ambos compartilharam responsabilidades na formulação de políticas, apesar de pertencerem a diferentes partidos da coalizão.²⁵

21. Bruno Almeida, entrevista pessoal aos autores concedida em 26 de novembro de 2012.

22. Entrevista pessoal concedida aos autores em 6 de março de 2013.

23. Mas Cardoso raramente definia pessoalmente os nomes a ocupar as secretarias-executivas, preferindo delegar a tarefa para o núcleo político de seu governo, formado por Eduardo Jorge, Sérgio Motta e José Serra. A estratégia, contudo, varia conforme a área e relevância da política na agenda do próprio presidente, como explicou o SE Fernando Fernandes, na entrevista concedida aos autores em 3 de maio de 2013.

24. Entrevista concedida pelo secretário-executivo João Ferrari em 20 de dezembro de 2012.

25. Isto é explicado, em parte, pela relação pessoal estreita entre ambos, que começou no interior do Rio Grande do Sul.

das onze principais políticas implementadas no ministério, Jobim ficou responsável por cinco e delegou o resto para mim. A agenda do ministério foi definida politicamente pelo ministro, em consulta com o presidente, e passou para mim. Eu tinha bastante autonomia para decidir o que Jobim considerava questões menores (...). Nas grandes questões (...) eu costumava ter um papel menos proeminente.²⁶

O argumento de que SEs atuam como agentes do gabinete presidencial é reforçado por muitos secretários que na administração de Cardoso “*se coordenavam a partir da agenda inicial proposta pelo gabinete presidencial*”²⁷ ou “*ajudavam o ministro tomar decisões depois de se reunir com o presidente*”²⁸ e “*frequentemente nos reuníamos [SEs] com representantes da Casa Civil*”.²⁹ A adoção de um secretário-executivo “fiscal” é amparada em diferentes relatos de atores responsáveis por esse comportamento.

2) Compartilhamento político

O segundo tipo de relação entre ministro e SE na gestão das pastas ministeriais é o que denominamos compartilhamento político. Este ocorre em 33% do tempo e é caracterizado pelas seguintes combinações: primeiro, o ministro e o secretário-executivo são membros de um mesmo partido; segundo, quando o ministro e o secretário-executivo pertencem ao partido do presidente.³⁰ Finalmente, a partilha de poder em que o ministro e o secretário-executivo são membros de diferentes partidos pertencentes à coalizão de governo, que não o partido do presidente (compartilhamento de política III, intracoalizão).

Esses tipos de partilha política ocorreram principalmente durante o governo do presidente Lula (2003-2010), embora se encontrem exemplos no governo Cardoso (gráfico 1). Algumas das áreas mais importantes das políticas federais são geridas com este tipo de partilha, como os exemplos seguintes: o SE Barjas Negri e o ministro José Serra (ambos do PSDB), no Ministério da Saúde;³¹ o SE César Rodrigues e os ministros Antônio Pallocci³² e Guido Mantega,³³ todos do PT, no Ministério da Fazenda; o SE Fernando Haddad e o ministro Tarso Genro, ambos

26. Entrevista concedida pelo secretário-executivo Fernando Fernandes, em 3 de maio de 2013.

27. Secretário-executivo Fernando Fernandes, entrevista concedida em 3 de maio de 2013.

28. Rodrigo Freitas, ex-secretário-executivo do Ministério da Justiça, entrevistado em 5 de fevereiro de 2013.

29. Ademir dos Santos, ex-secretário-executivo do Ministério da Administração e Reforma do Estado, entrevistado em 12 de janeiro de 2013, e Belmiro Dias, ex-secretário-executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia, entrevistado em 21 de março de 2013.

30. O compartilhamento de política entre ministro e SE do partido do presidente ocorre 12% das vezes (21 casos). Em exercício classificatório alternativo, pode-se somar este valor aos 28% de tempo em que um SE é do partido do presidente, mas não o ministro, o que configura uma parcela total de controle do partido do presidente sobre a ação do ministério, via SE, de 40%.

31. Que ocorreu de março de 1998 a fevereiro de 2002.

32. De janeiro de 2003 a maio de 2005.

33. De março de 2006 a abril de 2007.

filiados ao PT, no Ministério da Educação;³⁴ o SE Alencar Ferreira e o ministro Ricardo Berzoini, ambos petistas, no Ministério do Trabalho e Emprego.³⁵

Quando o SE e o ministro pertencem ao mesmo partido, o risco da burocracia ministerial ir contra as diretrizes do ministro diminuem. Nesta situação, o SE e o ministro também compartilham mais facilmente a responsabilidade de formular e executar políticas. Um exemplo de compartilhamento de política bem-sucedida teve lugar no Ministério do Trabalho, no início do governo Lula, quando o ministro Berzoini e o SE Alencar Ferreira compartilharam responsabilidades, tal como apontado a seguir:

havia comitês informais dentro do ministério para analisar as políticas específicas que poderiam ser propostas como legislação. Como SE, os secretários de política subordinados a mim e o subsecretário de Planejamento, Orçamento e Gestão do ministério, parlamentares e empresários eram todos muito ativos, com o ministro atuando conforme a necessidade.³⁶

“Compartilhar a política” não significa necessária ausência de um comportamento “fiscalizador”. O Ministério da Previdência Social é um exemplo: o SE Carlos Faria (PMDB) atuou sob o comando do ministro Waldeck Ornelas (PFL). Faria permaneceu no cargo por sete anos e tornou-se ministro no último ano do segundo governo Cardoso, em 2002. Este SE era especialista em previdência social e suas posições políticas eram totalmente congruentes com as preferências do presidente Cardoso; Faria indiscutivelmente agiu não como um agente do PMDB dividindo responsabilidades com o PFL, mas tal como se fosse um representante do PSDB e do presidente no ministério.

3) Técnico

Finalmente, o terceiro tipo de relação entre ministros e SEs, que denominamos relação “técnica”, ocorre em 38% do tempo e incluem as seguintes combinações entre pares: o ministro pertencente ao partido do presidente e o SE não pertence a partidos, funcionando como uma espécie de “assistente burocrático” ao ministro,

34. De fevereiro de 2004 a julho de 2005.

35. De fevereiro de 2004 a maio de 2005.

36. Entrevista concedida por Gabriel Lívio aos autores em 9 de abril de 2013. O Ministério da Fazenda operou sob a mesma lógica durante o primeiro mandato de Lula, na gestão do ministro Pallocci e do SE C. Rodrigues. No fragmento a seguir, este aponta claramente como os secretários podem desempenhar funções que chegam ao ponto de formular e propor políticas: “Eu era uma espécie de formulador de políticas, em vez de um administrador, enquanto o SE que me sucedeu, [nome do SE], tinha um perfil mais gerencial. Pedi ao subsecretário de Planejamento, Orçamento e Gestão para cuidar de questões administrativas e de pessoal, porque Pallocci me delegara um papel muito ativo como formulador de políticas, especialmente em matéria fiscal. Eu frequentemente tinha reuniões com congressistas – líder do governo, líderes partidários e presidentes de comissões – e governadores para discutir a política fiscal, especialmente no final de 2003, quando estávamos formulando uma mudança no sistema de impostos. Havia reunião semanal com todos os secretários de política dos ministérios, onde as principais ideias eram circuladas e discutidas, para também incorporar sugestões de outros ministérios. Em seguida, o ministro Pallocci queria saber como as coisas tinham ido e indicava que ideias eram politicamente viáveis e quais eram inviáveis” Entrevista concedida aos autores em 2 de abril de 2013.

cuja ação é naturalmente mais política (técnico I, assistente burocrático); ou tanto o ministro quanto o SE não pertencem a partidos políticos (técnico II, comparatilhamento burocrático). Em ambos, o SE foi nomeado pelo ministro, não pelo presidente, como seria o caso do SE fiscal. O gráfico 1 mostra que Lula migrou de um estilo de *autonomia partidária* na gestão das coalizões, prevalente em seu primeiro mandato – particularmente nos casos em que seu próprio partido controla a pasta – para um estilo mais técnico, orientado por nomeações de assistentes-burocráticos para o cargo de SE.

Secretários-executivos podem atuar como assistentes burocráticos no sentido de não serem responsáveis por *formular políticas*, e sim atuar para que as políticas do ministro sejam implementadas. De resto, a maioria dos SEs entrevistados concorda que uma de suas principais funções era “fazer a máquina funcionar”. Na prática, isso significa gerenciar o quadro de pessoal do ministério, executar as políticas e lidar com aspectos orçamentários intraministeriais. As atribuições mínimas conferidas ao SE ressaltam a necessidade de escolher pessoas que tenham experiência burocrática em relação ao processo de decisão política na gestão pública, bem como familiaridade com seu funcionamento cotidiano, o que difere da simples experiência política.³⁷ Como relatou um ex-SE do Ministério da Agricultura “o SE deve saber como funciona o ministério e isso não depende necessariamente de ele ser um membro de um partido político”.³⁸

4.1 Análise multivariada

Tal como mencionado, um SE de confiança pode atuar como agente do presidente monitorando as ações realizadas dentro do ministério e, dessa forma, indicando desvio nas políticas propostas ou executadas, por parte de um ministro que pertença a um partido distinto do partido do presidente. Este é exatamente o tipo fiscal apresentado anteriormente: quando o ministro não pertence ao partido do presidente, mas o SE sim, ou quando este não é filiado a partidos (da coalizão) – sendo, usualmente, um servidor de carreira – o que lhe permite atuar como fiscal do presidente dentro do gabinete da coalizão. A opção de classificar tanto o SE do partido do presidente como aquele sem filiação partidária na categoria fiscal tem por base o pressuposto que ambos são indicações de confiança do presidente e atuam no ministério no sentido de reportar diretamente ao seu principal o que o ministro vem realizando em termos de formulação e implementação de políticas. O SE fiscal representa o monitoramento do ministério, enquanto a indicação de um SE do mesmo partido do parceiro da coalizão responsável pelo ministério representa a autonomia deste para decidir nessa área de política específica.

37. As necessidades, naturalmente, podem variar em função da área de política e do partido político do ministro.

38. Entrevista concedida pelo ex-SE Ari Fontes em 21 de janeiro de 2013

Precisamente dessa forma operacionalizamos nossa variável dependente em todos os exercícios econométricos apresentados. Ou seja, há uma variável *dummy* para a qual atribuímos valor 1 se o SE é um correligionário do presidente ou não tem filiação partidária, sendo responsável por exercer papel fiscalizador, e o valor 0 para as demais alternativas.

O modelo mais adequado para testar nossas hipóteses principais é a regressão logística. Este modelo é útil para prever a probabilidade de ocorrência de um evento utilizando uma variável categórica binária, que é o nosso caso. Utilizando uma regressão logística binária podemos determinar sob quais condições um fiscal do presidente é mais provável de ser nomeado como SE, considerando algumas variáveis independentes.

Nossas principais variáveis independentes são as seguintes:

- 1) *Distância ideológica*: refere-se à distância ideológica entre o partido político do presidente e o partido político do ministro, com base em índice criado por Power e Zucco (2012). Nossa hipótese é que a probabilidade de o presidente nomear SE *fiscais* é crescente à medida que aumenta a distância entre as preferências ideológicas de seu partido e do partido que controla o ministério.
- 2) *Relevância da pasta*: esta variável é uma medida de relevância composta por três variáveis, tal como proposto por Batista (2015): o número de iniciativas legislativas do ministério, o tamanho do orçamento e o número de cargos de livre nomeação. A variável resulta de uma análise de componente principal e está padronizada.³⁹ Esperamos que quanto maior seja a relevância da pasta, maior a probabilidade de o presidente nomear um SE fiscal.
- 3) *Tamanho da bancada partidária*: variável que reporta o tamanho da bancada partidária na Câmara dos Deputados, medida como a proporção de cadeiras em relação ao total, no ano *t*. O dado foi compilado com base em dados fornecidos pelo sítio da própria Câmara.⁴⁰ Aos ministros não partidários atribui-se o valor 0, considerando que eles não se traduzem em maior apoio congressional. Considerando o apoio dos parceiros da coalizão à agenda presidencial no Congresso, esperamos que o tamanho da bancada espelhe o poder de barganha deste. Quanto maior o poder de barganha (em função do tamanho da bancada), menor a probabilidade de o presidente nomear um SE fiscal para o ministério controlado pelo partido parceiro.

39. As estatísticas mais relevantes da análise de componente principal são: KMO 0,464. Coeficiente de esfericidade de Bartlett < 0,000, total da variância explicada 63,87%. Alpha de Conbrach = 0,710.

40. Ver: <www.camara.gov.br>.

- 4) *Custos de gerência da coalizão*: são mensurados por meio de duas variáveis. *Tamanho da coalizão*: representa o número médio de partidos políticos que pertencem a cada coalizão de governo; *concentração de poder da coalizão*: indica o grau de concentração das pastas ministeriais sob controle político do partido do presidente. A variável corresponde, pois, à desproporcionalidade entre o número de cadeiras que os partidos da coalizão detêm na Câmara dos Deputados e a proporção de ministros que estes controlam. A hipótese, aqui, é que a probabilidade de o presidente nomear um SE *fiscal* é crescente em função do tamanho da coalizão, isto é, quanto maior for o número de partidos que a compõem. A *rationale* que sustenta esta hipótese é que a complexidade na coordenação de uma coalizão com muitos partidos, que são atores de veto, aumenta a chance de o presidente lançar mão de estratégias de coordenação, tais como a supervisão por meio de SEs.⁴¹

A hipótese associada à variável “concentração de poder da coalizão”, postula que *a probabilidade de o presidente nomear um SE fiscal é inversa à concentração de poder da coalizão*. Quanto maior a desproporcionalidade na divisão de poder, menor será a motivação do presidente para controlar uma pasta ministerial adicional delegada a um partido aliado.

As variáveis de controle são as a seguir.

- 1) *Popularidade do presidente*: representa a média da popularidade presidencial *durante* o período de convivência entre cada ministro e seu SE. Os dados são do Instituto Datafolha, que verifica a popularidade presidencial de forma intermitente, geralmente entre 6 a 8 vezes por ano. Por conta dessas lacunas, interpolamos dados ausentes para criar dados referentes ao período completo.⁴²
- 2) *Aprendizagem*: mensura o número prévio de gabinetes que o presidente montou. Esta variável visa capturar o processo de aprendizagem na gestão de coalizões multipartidárias ao longo do tempo. Não temos expectativas teóricas em relação a esta variável. Por um lado pode-se esperar que um número maior de coalizões dê maior experiência ao presidente em como lidar com parceiros da coalizão, desincentivando-o a nomear um SE fiscal

41. Verzichelli (2010, p. 264) argumentou no mesmo sentido, ao analisar a alocação de pastas em regimes parlamentares. O autor denominou esta variável de “fragmentação do gabinete” e encontrou que a probabilidade de nomeação de *junior ministers* fiscais (*watchdog*) é positivamente correlacionada com maior fragmentação.

42. Também extraímos a média de cada período para ter um valor único aplicável a cada par ministro/SE, nas gestões Cardoso e Lula. A pesquisa sobre popularidade presidencial é conduzida da seguinte forma: aos respondentes é pedido que avaliem o desempenho do presidente como ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo. Calculamos a popularidade presidencial subtraindo o percentual de avaliações negativas (ruim e péssimo) das positivas (bom e ótimo), ignorando a categoria intermediária *regular*. Consideramos que com maior apoio da população teria menor restrição em nomear fiscais para supervisionar os parceiros da coalizão e, portanto, o faria de forma mais frequente.

que, eventualmente, possa perturbar a boa relação com parceiros da coalizão. Por outro, o exercício do controle via SE pode se mostrar um recurso positivo de gestão da coalizão e seu uso ampliado com a experiência.

- 3) *Distância da coalizão*: indica a distância ideológica entre a preferência mediana da coalizão e do partido do presidente. Esperamos que quanto mais distante esteja o presidente da preferência média da coalizão, maior a probabilidade de nomear um SE fiscal para o ministério.
- 4) Lula: variável *dummy* para os mandatos do presidente Lula.⁴³

A tabela 1 apresenta diferentes especificações do modelo para estimar o impacto de nossas principais variáveis independentes sobre a probabilidade de o presidente nomear um SE fiscal em pastas controladas por parceiros da coalizão. O modelo 1 apresenta os resultados para as variáveis *distância ideológica*, *tamanho da bancada* e *concentração da coalizão*. O modelo 2 inclui a variável relevância da pasta, que tem um número de observações reduzido. O modelo 3 inclui as variáveis de controle e o modelo 4 apresenta o modelo completo, que inclui a relevância da pasta e as demais variáveis de controle.

Em todos os modelos a distância ideológica e tamanho da bancada apresentam significância estatística com o sinal esperado. A distância ideológica entre o partido do presidente e da coalizão influencia as probabilidades de escolha de um SE fiscal. O coeficiente desta variável é positivo e estatisticamente significativo ao nível de 5%, confirmando que, à medida que se amplia o desalinhamento entre as preferências de políticas do partido do presidente e do parceiro ideologicamente distante, o presidente terá maior incentivo a reduzir os custos da agência e o risco potencial de expropriação de suas políticas, nomeando um SE confiável para monitorar as ações do ministro e do ministério.

TABELA 1

Determinantes políticos para escolha de secretários-executivos fiscais no presidencialismo multipartidário brasileiro¹

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Distância ideológica	.416** (.218)	.763** (.333)	.418* (.230)	1.463** (.648)
Tamanho da bancada partidária	-.128*** (.039)	-.197*** (.077)	-.121*** (.039)	-.283*** (.116)
Concentração da coalizão	-4.729* (2.753)	-1.521 (4.796)	-7.224 (8.530)	-60.377** (30.397)
Relevância da Pasta	-	.321 (.335)	-	.107 (.394)
Tamanho da coalizão	-	-	-1.011 (.935)	.429 (1.986)
Popularidade presidencial	-	-	-.015 (.027)	-.043 (.053)

(Continua)

43. As estatísticas descritivas são apresentadas no anexo.

(Continuação)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Aprendizagem	-	-	.100 (.244)	-.025 (.444)
Distância da coalizão	-	-	1.019 (2.162)	-21.938** (9.984)
Lula	-	-	3.908 (4.483)	-4.589 (8.927)
Constante	1.469 (1.742)	-.923 (3.329)	6.225 (8.918)	54.401* (29.618)
N	177	136	177	136
R2	0.147	0.214	0.184	0.411
Log Likelihood	-49.611	-23.885	-47.455	-17.905
Lr Chi2	17.17***	13.08***	21.48***	25.04***

Notas: ¹ Valor 1 se o nomeado é um SE "fiscal" e valor 0 se as demais alternativas se aplicam.

* p < 0.10.

** p < 0.05.

*** p < 0.01.

Quanto maior o tamanho da bancada, menor a probabilidade do ministro ter um fiscal nomeado para seu ministério. O resultado sugere que, mesmo não sendo a proporcionalidade um critério decisivo para o funcionamento do governo, o tamanho da bancada é uma *proxy* para o poder de barganha dos partidos no processo decisório.

A variável relevância da pasta mostra sinal positivo nos dois modelos, indicando que pastas mais importantes sofrem maior interferência da presidência. Contudo, o resultado não foi estatisticamente significativo.

Quanto às variáveis atinentes à gerência da coalizão, contrário ao esperado, o tamanho da coalizão de governo não desempenha papel relevante sobre a probabilidade de um SE fiscal ser indicado pelo presidente para um ministério. Isto parece indicar que o número de atores não necessariamente se traduz em problemas de coordenação e controle aos presidentes, quando estes decidem incorporar muitos partidos à coalizão de governo. O custo de governar uma coalizão ampla pode ser mais alto que uma coalizão mais enxuta, mas não ao ponto de o presidente lançar mão de uma estratégia de controle sobre os ministros para os quais delega a autoridade, como meio de minorar problemas de coordenação. Rennó e Gaylord (2012) mostraram que uma das estratégias de coordenação utilizadas pelo núcleo da presidência é encorajar o endosso de diferentes ministros nas matérias legislativas a encaminhar ao Congresso. Assegurando apoio político de diferentes pastas do Executivo, o presidente aumenta a coordenação política entre aqueles que exercem comando político dos ministérios, bem como o nível de informação sobre o conteúdo da política em questão. Esta estratégia reduz as chances de se burlar as preferências do presidente por algum aliado, mesmo em coalizões com muitos atores de veto.

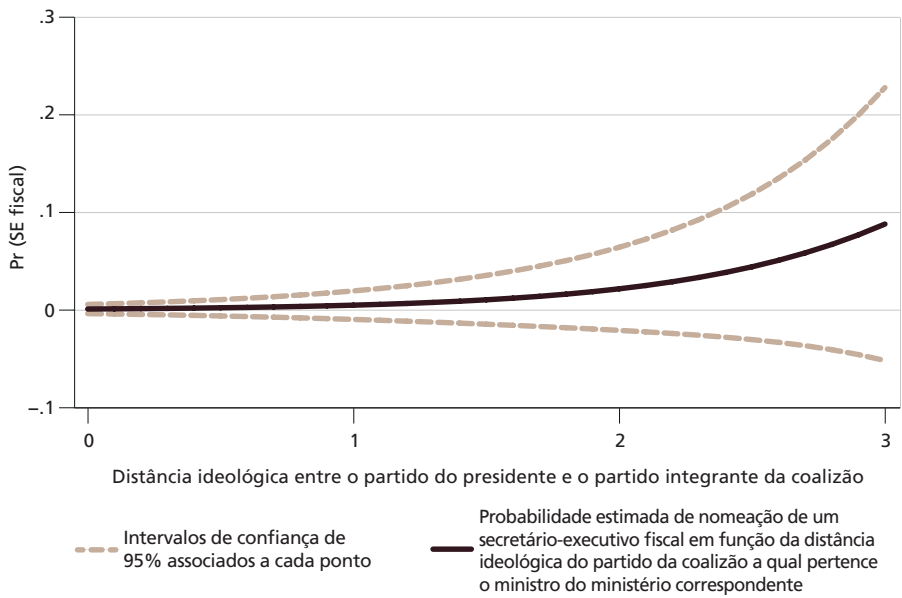
A variável *concentração da coalizão* se mostrou com sinal esperado, negativo, e estatisticamente significativa em dois dos quatro modelos. Este sinal negativo nos sugere interpretações complementares. Por um lado, em um contexto no qual a concentração de poder no interior da coalizão é alta devido à recompensa desproporcional em favor do partido do presidente, este encontraria menor incentivo para controlar as demais pastas, visto que já são poucas e menos relevantes. Se as pastas delegadas a outros partidos fossem cruciais para o desempenho geral do governo, não seriam ocupadas por um parceiro distante da coalizão, e sim por um parceiro mais próximo das preferências do partido do presidente. Por outro lado, o fato de o presidente nomear um SE de sua confiança para monitorar as ações de seu parceiro de coalizão pode levar a insatisfações ainda maiores destes que já participam de uma distribuição desigual de poder. No limite, isso levaria a um esgarçamento maior da interação intracoalizão e maior instabilidade do governo. Por isso, é razoável pensar que o presidente dê um passo atrás, neste contexto, visando evitar maior insatisfação de seus parceiros sub-recompensados.

Os modelos que incluem as variáveis de controle (modelos 3 e 4), não alteraram o sinal ou a significância estatística de nossas variáveis independentes-chave. Entretanto, exceto a variável *distância da coalizão* – que mensura a distância ideológica entre a média dos partidos da coalizão e o partido presidencial – as demais variáveis de controle não foram estatisticamente significantes. Como esperado, a *distância da coalizão* se saiu conforme o previsto: quanto maior a dispersão ideológica entre os partidos da coalizão de governo, maior a probabilidade de o presidente nomear um SE fiscal.

Os resultados apoiam o argumento geral de que a escolha de SEs para exercer fiscalização sobre o ministério tem como variáveis-chave a *distância ideológica* entre o partido do presidente e o partido parceiro, que ocupa o ministério, e o *poder de barganha* de cada partido.

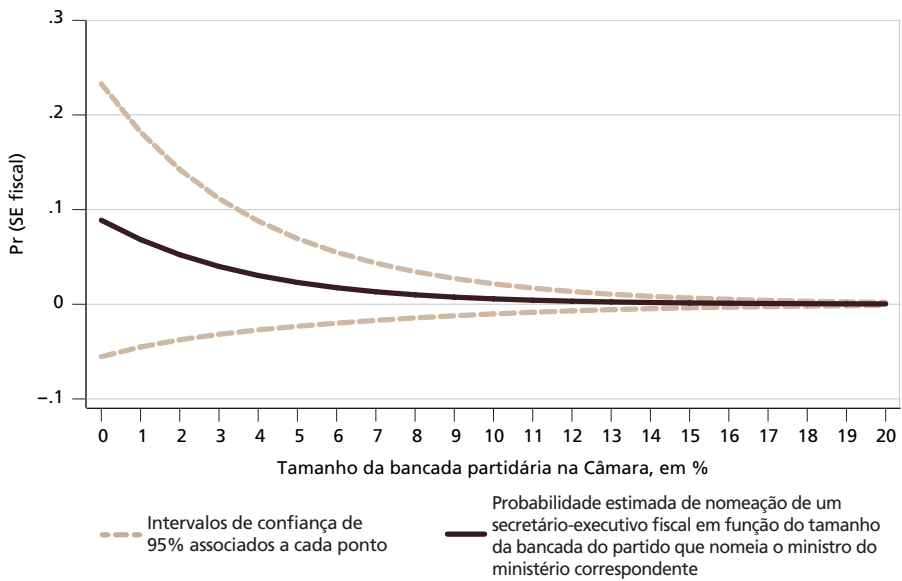
Uma forma alternativa de observar o efeito substantivo da distância ideológica sobre a decisão de o presidente nomear um secretário-executivo fiscal para um ministério é controlar as demais variáveis do modelo, mantendo-as em suas médias. O gráfico 2 apresenta a probabilidade estimada de nomear um SE fiscal para diferentes graus de distância ideológica entre partido do presidente e parceiro da coalizão. Para um ministro de um partido cuja distância ideológica é 0, a probabilidade estimada de nomeação de um SE fiscal é 0. Esta probabilidade vai a 0,1, quando a distância ideológica entre o ministro e o presidente é de 3 – o valor máximo da distribuição. O gráfico 3 apresenta a probabilidade estimada de nomeação de SEs fiscais para partidos com diferentes tamanhos de bancadas parlamentares. Para o partido de tamanho 0, a probabilidade de ter um fiscal nomeado é 0,1, o que se reduz a 0 quando o tamanho da bancada vai ao seu máximo de 20% das cadeiras.

GRÁFICO 2
Probabilidade estimada – distância ideológica (IC de 95%)



Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3
Probabilidade estimada – tamanho da bancada partidária na Câmara (IC de 95%)



Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo abordou alguns dos dilemas da delegação enfrentados por presidentes na gestão de coalizões multipartidárias. Gerenciar uma coalizão multipartidária em regime presidencial não é uma tarefa fácil. Em muitas ocasiões os presidentes precisam lidar com parceiros ideologicamente divergentes, decidir quanto de poder dividir com eles e como coordenar as decisões de governo. Por um lado, o presidente pode se beneficiar ao delegar autoridade aos aliados da coalizão no comando político dos ministérios, permitindo-os executar com maior liberdade suas tarefas em suas respectivas áreas de políticas. Esse caminho, entretanto, amplia o risco de o presidente perder ascendência sobre aquelas políticas, caso os ministros decidam executar ações que alienem as preferências do presidente.

Para lidar com essas escolhas e evitar resultado adverso, o presidente pode decidir ampliar o monitoramento sobre as decisões concernentes às políticas públicas tomadas pelos parceiros da coalizão nomeando alguém de sua confiança para exercê-lo. O secretário-executivo é um cargo adequado para esta função, pelas atribuições que desempenha na gestão cotidiana das ações e decisões tomadas pelos ministérios. Mas este controle ostensivo tem potencial para prejudicar a relação entre os parceiros da coalizão ou pode introduzir um grau de rigidez, via redução da autonomia decisória dos ministros, cujos efeitos podem levar a políticas públicas ineficientes. Daí a possibilidade de o presidente preferir exercer um controle mais frouxo sobre seus subordinados, dando-lhes maior discricionariedade para nomear seus próprios subordinados e decidir que políticas executar.

Argumentamos que as escolhas de gestão do presidente quanto às nomeações para as pastas ministeriais são constrangidas por pelo menos três aspectos político-institucionais: *i)* o tamanho da bancada de cada parceiro da coalizão; *ii)* a heterogeneidade ideológica da coalizão; e *iii)* a relevância das pastas destinadas a cada parceiro.

Contrário à literatura sobre secretários-executivos produzida a partir das coalizões parlamentares, especialmente Thies (2001), mas em linha com Lipsmeyer e Pierce (2011), mostramos que presidentes fazem uso de SE fiscais quando as diferenças entre os partidos da coalizão e o partido do presidente são substantivas. Pode-se dizer que a ideologia importa para além das votações em plenário e é uma variável heurísticamente importante para compreender de forma mais ampla o funcionamento do Executivo. Encontramos também que o tamanho da bancada partidária é relevante na decisão do presidente em escolher um secretário-executivo *fiscal*, de sua confiança. O resultado sugere que o poder de barganha dos partidos influi nos graus de liberdade que cada partido obtém do núcleo da presidência.

Outro argumento teórico, relacionado à liderança institucional e às escolhas do presidente, pode ser extraído de nossos resultados empíricos. Cardoso e Lula fizeram escolhas diferentes quanto às estratégias de nomeação de secretários-executivos. O primeiro deu mais relevância ao SE fiscal e o segundo ao fiscal-burocrata. Isto indica que a literatura sobre coalizões no presidencialismo deve incorporar os estilos de governar *vis-à-vis* aos constrangimentos institucionais. Mesmo atuando em estrutura institucional similar, presidentes podem fazer escolhas quanto às formas de construir e gerenciar as coalizões que são bastante diferentes. Nosso resultado empírico sugere que mais atenção a esta dimensão dos mandatos é uma via promissora para compreender melhor a gestão das coalizões em presidencialismos multipartidários.

REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, O. O Executivo Federal, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. (Eds.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

_____. The presidential calculus: Executive policymaking and cabinet formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415-440, 2006.

ARAYA, I. ¿Quién le susurra al presidente? Asesores vs. ministros en América Latina. **Revista de Ciencia Política**, v. 50, n. 2, p. 33-61, 2012.

BARBIERI, C.; VERCESI, M. The cabinet: a viable definition and its composition in view of a comparative analysis. **Government and Opposition**, v. 48, p. 526-547, 2003.

BRASIL. **Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e remaneja cargos em comissão e funções comissionadas técnicas. Brasília: Presidência da República, 2014.

CARROLL, R.; COX, G. W. Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments. **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 2, p. 220-236, 2012.

CHEIBUB, J.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. Government coalitions and legislative success under parliamentarism and presidentialism. **British Journal of Political Science**, v. 34, p. 565-587, 2004.

DIERMEIER, D.; STEVENSON, R. Cabinet Terminations and Critical Events. **American Political Science Review**. v. 94, n. 3, p. 627-640, 2000.

EPSTEIN, D. An informational rationale for committee gatekeeping power. **Public Choice**, v. 91, n. 3-4, p. 271-299, 1997.

EPSTEIN, D.; S. O'HALLORAN. **Delegating powers**: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers. Cambridge: University of Cambridge Press, 1999.

FERRARO, A. Friends in high places: congressional influence on the bureaucracy in Chile. **Latin American Politics & Society**, v. 50, n. 2, p. 101-129, 2008.

FIGUEIREDO, R. Electoral competition, political uncertainty, and policy insulation. **American Political Science Review**, v. 96, p. 321-333, 2002.

FIGUEIREDO, A. Government coalition in Brazilian Democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

FIORINA, M. Legislative choice of regulatory forms: legal process or administrative process? **Public Choice**, v. 39, p. 33-66, 1982.

GEDDES, B. A game theoretic model of reform in Latin American Democracies. **American Political Science Review**, v. 85, p. 371-392, 1991.

GIANNETTI, D.; LAVER, M. Policy positions and jobs in the government. **European Journal of Political Research**, Oxford, n. 44, p. 91-120, 2005.

GILLIGAN, T. W.; KREHBIEL, K. Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 3 p. 287-335, 1987.

HUBER, J.; SHIPAN, C. **Deliberate discretion?** Institutional foundations of bureaucratic autonomy. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

INDRIDASON, I. H.; KRISTINSSON, G. H. Making words count: coalition agreements and cabinet management. **European Journal of Political Research**, v. 52, n. 6, p. 822-846, 2013.

KIM, D.; LOWENBERG, G. The role of parliamentary committees in coalition governments: keeping tabs on coalition partners in the German Bundestag. **Comparative Political Studies**, v. 38, n. 9, p. 1104-1129, 2005.

KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

LEVY, B.; SPILLER, P. **Regulations, institutions and commitment**: comparative studies of telecommunications. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LEWIS, D. **Presidents and the politics of agency design**: political institutions in the United States government bureaucracy, 1946-1997. Palo Alto: Stanford University Press, 2003.

LIPSMAYER, C. S.; PIERCE, H. N. The eyes that bind: junior ministers as oversight mechanisms in coalition governments. **Journal of Politics**, v. 73, n. 4, p. 1152-1164, 2011.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre burocracia e grupos de interesse no Brasil. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LUPIA, A. Delegation of power: agency theory. *In*: SMELSER, N.; BALTES, P. (Eds.) **International Encyclopedia of the Social and Behavioural Sciences**, v. 5, Oxford: Elsevier Science Limited, p. 3375-3377, 2001.

MANOW, P.; ZORN, H. **Office versus policy motives in portfolio allocation: the case of junior ministers**, 2004. (MPIfG Discussion Paper, n. 04/9).

MARTIN, L. W.; VANBERG, G. **Parliaments and coalitions: the role of legislative institutions in multiparty governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

_____. Parties and policymaking in multiparty governments: the Legislative median, ministerial autonomy, and the coalition compromise. **American Journal of Political Science**, v. 58, n. 4, p. 979-996, 2014.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Inside the cabinet: the influence of ministers in the policymaking process. *In*: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M.. (Eds.). **How Democracy Works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking**. Cambridge: Inter-American Development Bank, p. 119-145. 2010.

_____. Out of the Cabinet: What drives defections from the Government in presidential systems? **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 1, p. 62-90, 2012.

MCCUBBINS, M.; NOLL, R.; WEINGAST, B. Administrative procedures as instruments of political control. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 3, p. 234-277, 1987.

_____. Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies. **Virginia Law Review**, v. 75, p. 431-482, 1989.

MELO, M.; PEREIRA, C. **Making Brazil work: checking the president in a multiparty system**. New York: Palgrave/Macmillan, 2013.

MELO, M.; PEREIRA, C.; WERNECK, H. Delegation dilemmas: coalition size, electoral risk, and regulatory governance in new democracies. **Legislative Studies Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 31-56, 2010.

MERSHON, C. Contending models of portfolio allocation and office payoffs to party factions: Italy, 1963-1979. **American Journal of Political Science**, v. 45, n. 2, p. 277-293, 2001.

_____. **The costs of coalition.** Standford: Standford University Press, 2002.

MOE, T. The politics of structural choice: towards a theory of public bureaucracy. *In*: OLIVER, E. W. (Ed.). **Organization theory from Chester Barnard to the present and beyond.** New York: Oxford University Press, 1990.

MÜLLER, W. C.; STRØM, K. Coalition agreements and cabinet governance. *In*: STRØM, K.; MÜLLER, W. C.; BERGMAN, T. (Eds.). **Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe.** Oxford: Oxford University Press, 2010.

MÜLLER, W. C.; BERGMAN, T.; STRØM, K. Coalition theory and cabinet governance: an introduction. *In*: STRØM, K.; MÜLLER, W. C.; BERGMAN, T. (Eds.). **Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe.** Oxford: Oxford University Press, 2010.

MUELLER, B.; PEREIRA, C. Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, p. 65-88, 2002.

_____. A theory of Executive dominance of congressional politics: the committee system in the Brazilian Chamber of Deputies. **Journal of Legislative Studies**, v. 10, n. 1, p. 9-49, 2004.

POWER, T.; ZUCCO, C. Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 2, p. 141-172, 2011.

REHREN, A. Liderazgo presidencial y democratización en el cono sur de América Latina. **Revista de Ciência Política**, v. 14, n. 1, p. 63-87, 1992.

RENNÓ, L.; GAYLORD, S. **Behind closed doors:** cabinet authorship of legislative proposals in a multiparty presidential system. 2013. (Manuscrito não publicado).

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *In*: SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão.** Curitiba: Appris, 2011.

STROM, K.; MULLER, W.; SMITH, D. Parliamentary control of coalition governments. **Annual Review of Political Science**, v. 13, p. 517-535, 2010.

THIES, M. Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments. **American Journal of Political Science**, v. 45, n. 3, p. 580-598, 2001.

VERZICHELLI, L. Portfolio Allocation. *In*: STRØM, K.; MÜLLER, W. C.; BERGMAN, T. (Eds.). **Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANSOLABEHERE, S. *et al.* Voting weights and formateur advantages in the formation of coalition governments. **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 3, p. 550-63, 2005.

BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, 2013.

CARROLL, R.; COX, G. W. The logic of Gamson's law: pre-election coalitions and portfolio allocations. **American Journal of Political Science**, v. 51, n. 2, p. 300-313, 2007.

GAMSON, W. A. A theory of coalition formation. **American Sociological Review**, v. 26, n. 3, p. 373-82, 1961.

HUBER, J.; MARTINEZ-GALLARDO, C. Cabinet turnover in parliamentary democracies. **American Political Science Review**, v. 102, n. 2, p.169-180, 2008.

LAMEIRÃO, C. A Casa Civil como instituição do Executivo Federal. **Desigualdade & Diversidade**, v. 9, p. 165-211, 2011.

LAVER, M. Models of government formation. **Annual Review of Political Science**, v. 1, n. 1, p. 1-25, 1998.

MARTIN, L. W.; RANDOLPH, T. S. Government formation in parliamentary democracies. **American Journal of Political Science**, v. 45, n. 1, p. 33-50, 2001.

PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F. **Custo e eficiência em presidencialismo multipartidário**. Unpublished manuscript. 2013.

PEREIRA, C.; TIMOTHY J. P.; ERIC D. R. Presidentialism, coalitions, and accountability. *In*: TIMOTHY, J. P.; TAYLOR, M. (Eds.). **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press. 2011.

PRENDERGAST, C. The motivation and bias of bureaucrats. **American Economic Review**, v. 97, n. 1, p. 180-196, 2007.

TIMMERMANS, A. Standing apart and sitting together: enforcing coalition agreements in multiparty systems. **European Journal of Political Research**, v. 45, p. 263-83, 2006.

ANEXO

TABELA 1
Estatística descritiva

	N	Min	Max	Mean	SD	%
SE Fsical	178	0	1	-	-	27,5
Distância Ideológica	177	0,00	4,50	0,68	1,12	-
Tamanho da bancada partidária	177	0,00	20,85	11,30	8,04	-
Relevância da pasta	137	-1,41	3,29	-0,01	0,99	-
Tamanho da coalizão	178	3,00	10,00	6,12	2,23	-
Concentração na coalizão	178	0,50	0,80	0,62	0,09	-
Popularidade presidencial	178	-35,40	76,70	15,62	25,04	-
Aprendizagem	178	0,00	6,00	2,54	1,96	-
Distância da coalizão	178	0,40	1,60	0,88	0,29	-
Lula	178	-	-	-	-	48,9

Fonte: Base de dados sobre secretários-executivos.
Elaboração dos autores.

OS NÍVEIS DE CONTROLE DA PRESIDÊNCIA SOBRE A COORDENAÇÃO POLÍTICA GOVERNAMENTAL E A COALIZÃO PARTIDÁRIA (1995-2010)

Camila Lameirão¹

1 INTRODUÇÃO

No atual período democrático brasileiro, a experiência dos governos nacionais vem demonstrando a regularidade de um fenômeno: a propensão dos presidentes em iniciar seus mandatos formando coalizões partidárias que em tese confeririam apoio majoritário às suas agendas e propostas de lei no Congresso Nacional. Como contrapartida, cedem cargos na estrutura do Executivo (ministeriais e de direção) aos partidos que comporiam a coalizão, conformando o que se convencionou denominar “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988). Uma das principais razões que incitaria esta tendência seria a representação minoritária dos partidos do presidente no Legislativo, que não tem ultrapassado o total de 20% das cadeiras parlamentares em disputa.²

A partir da década de 1990, a literatura brasileira sobre presidencialismo,³ tomando como objeto de estudo sistemático as relações entre o Executivo e Legislativo, suscitou importantes avanços no entendimento sobre a funcionalidade do sistema de separação de poderes no Brasil, enfatizando suas bases institucionais.⁴ A maioria dos trabalhos se deteve: i) na análise do funcionamento do Congresso

1. Professora da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (UFG).

2. Em 1990, o partido do então presidente Fernando Collor, o Partido da Reconstrução Nacional (PRN), detinha quarenta (ou 7,95%) cadeiras na Câmara dos Deputados; nas eleições que ocorreram em 1994 e 1998, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), partido do presidente Fernando Henrique, conquistou, respectivamente, 62 (ou 12,1%) e 99 (ou 19,3%) dos assentos na Câmara (Braga, 2006, p. 130). Por sua vez, nos pleitos de 2002 e 2006, o Partido dos Trabalhadores (PT), agremiação do presidente Lula, obteve um total de, respectivamente, 91 (ou 17,7%) e 83 (16,2%) cadeiras em disputa no Legislativo federal, segundo dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados: <<http://goo.gl/I8G91R>>.

3. Alguns dos trabalhos que produziram importantes contribuições à compreensão do funcionamento do presidencialismo após a redemocratização, em 1985 e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), foram: Abranches (1988), Amorim Neto (1994; 2000), Amorim Neto e Santos (2001), Figueiredo e Limongi (2001; 2007), Meneguello (1998), Nicolau (2000), Santos (1997; 2002), entre outros.

4. Os instrumentos institucionais que caracterizam o presidencialismo de coalizão brasileiro são: os poderes legislativos do presidente, que consistem na prerrogativa exclusiva de iniciar legislação (em matérias orçamentárias, tributárias e relativas à organização administrativa), de forçar unilateralmente a apreciação das matérias que introduz no Legislativo dentro de determinados prazos (pedido de urgência) e de editar medidas provisórias em caso de relevância e urgência; a formação de gabinetes de coalizão, por meio dos quais os diferentes partidos integram o Executivo, proporcionando ao governo o respaldo parlamentar necessário; o padrão organizacional centralizado do processo decisório na Câmara dos Deputados e no Senado, estabelecido pelos respectivos regimentos internos, que conferem amplos poderes aos líderes partidários para agir em nome dos interesses de seus partidos e, por consequência, controlar o fluxo dos trabalhos parlamentares; a disciplina partidária no Congresso Nacional.

Nacional, precisamente na *performance* das medidas legislativas – sobretudo, medidas provisórias (MPs) e projetos de lei (PLs) – encaminhadas pelo Executivo; e *ii*) no comportamento dos partidos e das coalizões político-partidárias, em especial, no grau de apoio que oferecem às matérias provenientes do governo.

Com o intuito de avaliar os níveis de governabilidade entre os poderes, isto é, a capacidade em aprovar leis (ou melhor, em produzir decisões), grande parte da literatura convergiu no entendimento de que o presidencialismo no Brasil opera de forma relativamente estável. Em termos empíricos, os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) demonstraram que a montagem de uma base partidária, adicionalmente à extensão dos poderes legislativos do presidente e aos efeitos da organização interna do Congresso Nacional, produziram na maior parte do tempo – ou de um mandato – apoio ao Executivo no Congresso (Figueiredo, 2007). Como resultado, houve no período de exercício de ambos os governos, um quadro de hipertrofia do Executivo, caracterizado pela predominância deste poder no processo legislativo (Moisés, 2011).

Baseando-se no avanço, em termos de conhecimento sistematizado, que grande parte da literatura especializada proporcionou ao debate sobre como funciona o sistema de governo brasileiro, novas questões são suscitadas, indicando dimensões de análise ainda pouco exploradas a respeito da relação entre Executivo e Legislativo em âmbito nacional.

Uma dessas dimensões concerne ao papel do presidente, em geral, e da Presidência da República (PR), em particular, para o funcionamento do presidencialismo de coalizão. Precisamente, concebendo que o presidente constitua, do ponto de vista institucional, o ator preponderante (o pivô) tanto para montagem e incentivos ao exercício de uma coalizão, como nos processos de decisão política que ocorrem no Legislativo – pelas seguintes razões: *i*) parte dele a iniciativa e autorização para compor alianças partidárias, dado o interesse em alcançar maioria parlamentar; *ii*) ele detém, constitucionalmente, o controle dos recursos (cargos e emendas orçamentárias) que mobilizam os partidos políticos a aderir à base governamental; e, por fim, *iii*) ele goza de poderes de agenda,⁵ ou legislativos, constitucionalmente estabelecidos, pelos quais detém a prerrogativa de iniciar e influenciar o processo legislativo –,⁶ há de se investigar como é conduzido, então, o relacionamento com o Legislativo sob a ótica do Executivo.

5. Conforme os Artigos 61 (§ 1º), 62 e 84 (incisos V e VI) da CF/1988, os poderes de agenda do presidente brasileiro consistem na: *i*) iniciativa exclusiva de leis; *ii*) solicitação de urgência no trâmite de legislação no Congresso Nacional com a edição de medidas provisórias (MP); *iii*) poder de veto; e *iv*) edição de decretos.

6. Amorim Neto e Tafner (2002) ressaltam que “a alta taxa de reedição de MPs pode ser entendida como o resultado não da passividade, incapacidade ou desinteresse do Congresso em apreciá-las, mas, sim, como consequência de uma escolha racional da maioria parlamentar no que concerne à maneira mais eficaz de obter informações sobre seus efeitos” (*op. cit.*, p. 21). Isto significa que os parlamentares optam estrategicamente por retardar a apreciação sobre uma medida provisória para avaliar seus resultados e deixar ao Executivo o ônus de suas consequências. Nesta interpretação, a prerrogativa de editar MPs por parte do presidente não exclui automaticamente os parlamentares e partidos de sua apreciação no Congresso.

É válido notar que, sob esta perspectiva, a ciência política brasileira com o objetivo de compreender o comportamento institucional do presidente da República em relação ao sistema político, notadamente na interação com o Congresso Nacional, vem investindo em estudos sobre os poderes de agenda, ou legislativos, exclusivos do poder Executivo (Figueiredo e Limongi, 1997; Santos, 1997; Pessanha, 1997; Pereira e Mueller, 2000; Amorim Neto e Tafner, 2002). Pode-se considerar que as análises acerca dos poderes legislativos do presidente são o que há de mais próximo à compreensão da atuação do Executivo no sistema político brasileiro.

Este capítulo pretende ir além das referências que enfatizam os *recursos institucionais exclusivos do presidente*, propondo-se a analisar outras variáveis envolvidas nas relações entre Executivo e Legislativo. Nesta direção, pretende-se investigar a Presidência da República e avaliar de que forma o presidente organiza e mobiliza sua estrutura de poder para interagir e se relacionar com o Congresso Nacional e, em termos específicos, com os partidos políticos que constituem a coalizão.

O objetivo aqui é problematizar o entendimento sobre a preponderância institucional do presidente na relação com a coalizão e o Congresso. É importante ressaltar que esta problematização não se fundamenta em uma presunção de que o presidente não exerça uma posição preponderante. O que se pretende investigar são algumas das condições que sustentam esta posição. Em termos específicos, supõe-se que o presidente possa estar suscetível, em sua própria esfera de poder (a Presidência), a pressões e barganhas que derivam dos compromissos com sua base partidária de apoio parlamentar.

Em alguma medida, o atendimento, por parte do presidente, ao que se demanda, mesmo que implique em diminuir seu nível de controle sobre a condução/coordenação do relacionamento com a coalizão e o Congresso, pode potencializar sua posição institucional dominante. Em uma situação oposta, caso o presidente não se mobilize internamente, no âmbito da Presidência, mostrando de alguma forma inclinação para atender às reivindicações de sua base, isto pode enfraquecer sua dominância no sistema político.

Uma reflexão dessa natureza será feita por meio de uma descrição das estruturas da Presidência projetadas e incumbidas, nos mandatos de FHC e Lula, para promover a coordenação política governamental. Observar-se-á, sobretudo, o tipo de controle que os presidentes mantêm sobre o desenho institucional destas estruturas. A partir disto, pode-se considerar que quanto mais centralizado for o arranjo da Presidência incumbido da coordenação política, maior controle o presidente exercerá sobre a relação do seu governo com o Congresso e a coalizão. Por outro lado, quanto mais descentralizado for este arranjo, menor seria o controle presidencial.

Para realizar essa avaliação, o trabalho dará ênfase a quatro variáveis relativas: *i*) à posição da estrutura de coordenação política no interior da hierarquia da Presidência; *ii*) ao titular desta estrutura, considerando o partido ao qual for filiado (do presidente ou dos que integram a base) e, ainda, o cargo/mandato que exercia antes de assumir esta titularidade; *iii*) às incumbências e funções da estrutura de coordenação política; e *iv*) aos períodos de mudança institucional concernente à estrutura, observando, em especial, sua coincidência com reformas ministeriais mais amplas no governo, sobretudo, aquelas em que há o ingresso de novos partidos à coalizão ou o crescimento da participação dos partidos da base no ministério.

O estudo parte de duas hipóteses, de que o presidente, em um governo de coalizão, a fim de garantir a maximização de sua *performance* no Legislativo: *i*) empreende esforços para controlar a articulação e a coordenação política do governo junto ao Congresso, parlamentares e partidos; e *ii*) utiliza canais e procedimentos específicos centralizados na estrutura da Presidência para promover este controle.

Dessa forma, tomando como objeto de análise os arranjos de coordenação/articulação política projetados pelo presidente na sua estrutura de poder (Presidência), pretende-se avaliar o escopo (grau de amplitude) do seu controle sobre a relação com a coalizão e o Congresso. Assim, será possível dimensionar, em alguma medida, sua preponderância no sistema político. Para a consecução desse objetivo, o estudo se apoiará no esquema analítico desenvolvido por Terry Moe (1985; 1993).⁷ O autor concebe a presidência como uma instituição e enfatiza a sua posição em relação ao sistema de separação de poderes da qual faz parte. Para Moe, a estrutura da presidência é moldada em função dos constrangimentos e incentivos que derivam da posição que os presidentes ocupam no sistema político. Este contexto institucional os impele a organizar estratégias para expandir sua capacidade de comando sobre as estruturas governamentais (a burocracia) e o Legislativo.

Além dessa introdução, este capítulo se divide em mais seis seções, considerando a conclusão. A seção 2 apresenta a base teórica que fundamenta este texto. A seção 3 analisa o desenvolvimento institucional da Presidência brasileira, enfatizando como as prerrogativas de poder do presidente explicam a expansão de sua estrutura e funções no decorrer de diferentes administrações. O subitem 3.1 discute a posição da Casa Civil neste desenvolvimento, especialmente como

7. É oportuno destacar a ausência de pesquisas no Brasil sobre o Executivo e a Presidência e, em decorrência disto, a incipiência de um campo de estudos a partir do qual seja possível obter referenciais teóricos, metodológicos e ainda alguma base de conhecimento sistematizado, de forma semelhante ao que já ocorre na área de estudos do Legislativo. Desta forma, a realização de investigações no campo da Presidência requer o esforço adicional de construção de ferramentas analíticas.

um mecanismo de controle do presidente para exercer sua liderança no governo e na relação com o Legislativo em um contexto de presidencialismo de coalizão.

Adiante, as seções 4 e 5 apresentam uma descrição sobre a organização dos arranjos de coordenação política na estrutura da Presidência, respectivamente, nos governos de FHC e Lula. Estas seções estão internamente subdivididas exatamente para demarcar as mudanças que ocorreram nestes arranjos no curso dos dois governos. A seção 6 sistematiza, a partir de um conjunto de variáveis, os dados descritos nas seções anteriores, visando precisar os efeitos das alterações ocorridas no âmbito da estrutura de coordenação política da Presidência sobre o controle exercido pelo presidente em relação a este arranjo. Isto será medido pelos efeitos que provocam nos níveis de (des)centralização da coordenação política na hierarquia da Presidência. Por fim, é apresentada a conclusão do capítulo.

2 A PRESIDÊNCIA COMO INSTITUIÇÃO, SEGUNDO O ESQUEMA ANALÍTICO DE TERRY MOE

Na introdução de *The politizing presidency* (1995), Thomas Weko analisa o desenvolvimento da estrutura presidencial norte-americana (a Casa Branca), na segunda metade do século XX, e constata que ao longo deste período os presidentes esforçaram-se em expandir seu controle sobre a burocracia nacional por meio: *i*) de uma progressiva centralização de autoridade em uma estrutura de apoio da Casa Branca cada vez mais extensa; e *ii*) da politização da burocracia federal – ao aumentar o número de indicações de pessoas leais para cargos na própria estrutura da Presidência e do Poder Executivo.

Para Weko (1995), os resultados acumulados desses esforços foram significativos, do ponto de vista empírico. O escritório da Casa Branca, concebido como um pequeno e anônimo grupo de auxiliares – *os olhos e ouvidos do presidente* – tornou-se uma burocracia extensa, especializada e amplamente visível, composta por centenas de servidores. Deste modo, conforme a Casa Branca crescia, acumulava também mais poder, passando a usufruir de muitas prerrogativas que já pertenceram, em momentos anteriores, a outras lideranças de Washington, egressas de partidos políticos, do gabinete ministerial ou do serviço público.

O processo de politização remodelou a administração do governo federal. Weko (1995) argumenta que se durante a década de 1930 os cargos de alto escalão da burocracia federal eram compostos por apenas algumas dezenas de indicações do presidente, após meio século de uma politização hesitante, o Poder Executivo teria sido fundamentalmente alterado pelos homens que serviram como presidente. Aproximadamente três mil indicações políticas passaram a compor o Poder Executivo, em diferentes níveis hierárquicos das agências federais. De acordo com Weko (*op. cit.*), nos primórdios, essas indicações eram feitas a veteranos de

partidos políticos interessados em sinecuras, mas com o tempo teriam tornado-se recursos estratégicos por meio dos quais o presidente buscaria galvanizar suporte na burocracia para seus programas e projetos políticos.

Terry Moe, a partir do seu pioneiro artigo *The politicized presidency* (Moe, 1985), foi o autor que introduziu nos estudos sobre a Presidência norte-americana a referência aos termos *centralização* e *politização* como forma de caracterizar o desenvolvimento institucional da estrutura presidencial dos Estados Unidos no curso do século XX. Estes termos explicitam o esquema analítico da sua proposta de uma teoria institucional da presidência,⁸ que visa compreender o ambiente institucional em que o presidente exerce o governo, especificamente os constrangimentos que afetam sua liderança e, diante disto, o comportamento que segue a partir dos recursos de poder que tem à sua disposição.

Analisando o contexto norte-americano, Moe (1993) concebe a presidência como uma instituição que: *i*) recebe constrangimentos do sistema de separação de poderes do qual faz parte, como os que decorrem das disputas em torno das escolhas estruturais que limitam, por exemplo, a liderança presidencial – devido, sobretudo, à prerrogativa do Congresso de criar e estabelecer mudanças nas agências da burocracia federal e, assim, compor o Poder Executivo com estruturas de difícil controle; e que *ii*) ao mesmo tempo, aloca autoridade, recursos e oportunidades, isto é, estabelece uma estrutura de poder pela qual o presidente, diante de constrangimentos políticos e institucionais, procura maximizar sua liderança e capacidade de controle sobre as organizações e decisões do governo, a produção de leis no Executivo e a sua relação com o Legislativo.

Por sua vez, os cursos e as estratégias de ação do presidente estão amparados em certas prerrogativas que, apesar de não estarem explicitadas na Constituição, o habilitam como chefe do Executivo nacional a formatar as estruturas burocráticas do governo em torno de suas preferências (*along presidential lines*). Isto ocorreria, basicamente, por meio de escolhas estruturais, regulamentadas em decretos (*executive orders*) que não se submetem ao processo legislativo.

Moe e Howell (1999), no texto *The presidential power of unilateral actions*, argumentam que diante da gama de incentivos decorrentes das demandas e expectativas públicas que pressionam o presidente a, no decorrer do seu mandato, ampliar sua capacidade de controle sobre as estruturas governamentais e dos constrangimentos estabelecidos pelo sistema de separação de poder, o presidente norte-americano percebe as ambiguidades do regulamento constitucional como oportunidades objetivas para expandir o seu poder.

8. Para a compreensão da teoria institucional da Presidência, ver Moe (1993), Moe e Wilson (1994); Moe e Howell (1999).

A capacidade formal de agir (ou tomar decisões) de maneira unilateral e, assim, estabelecer novos regulamentos, alterando o *status quo*, sem o consentimento explícito do Congresso (Moe e Howell, 1999), se configura como uma dessas valiosas oportunidades. Os autores argumentam que o direito de agir unilateralmente constitui uma das mais importantes dimensões do poder presidencial nos Estados Unidos “precisamente porque não está especificado na Constituição”, de modo que sua “extensão e elasticidade derivam-se da ambiguidade do contrato” (Moe e Howell, 1999, p. 133-134). O presidente tem fortes incentivos para ampliar essa ambiguidade de forma estratégica e, com isso, expandir seus próprios poderes.

Assim, mesmo diante dos constrangimentos derivados do sistema institucional no qual está inserido, que estabelecem o que pode fazer e ainda as regras que deve seguir, o presidente dispõe, dentro desses limites, de recursos de poder (materializados pelos decretos, *executives orders*) por meio dos quais pode, especificamente, “organizar e dirigir a presidência como considerar adequado; reorganizar, coordenar, impor regras, rever decisões, nomear seu próprio pessoal para posições relevantes e, desta maneira, colocar sua marca estrutural nas instituições governamentais” (Moe, 1993, p. 366).

Nessa perspectiva, as regras, as estruturas e os procedimentos que definem o contexto institucional em que o presidente exerce o seu mandato – precisamente, a autoridade, os recursos e as oportunidades de que dispõe – não são consideradas apenas resultados dos constrangimentos exógenos que condicionam o seu comportamento. São, também, produtos dinâmicos deste próprio comportamento. Isto significa que o presidente pode alterar o contexto institucional que estabelece os poderes da presidência e, conseqüentemente, o seu próprio poder. Por meio de escolhas estruturais feitas unilateralmente por decretos, o presidente pode estabelecer novos dispositivos institucionais (regulamentos) redefinindo sua capacidade estrutural para o exercício do governo.

Para Moe (1993), o sentido que marca o desenvolvimento institucional da presidência norte-americana ao longo do último século, embora não seja uma trajetória simples, nem linear, representa o “esforço de presidentes em proverem a si próprios com uma capacidade estrutural para liderança a partir da construção de suas próprias organizações e regulamentos” (*op. cit.*, p. 367) diante de um sistema político-institucional fundamentado na separação de poderes que está muito além de seu controle.

Nesses termos, a organização interna da Presidência pode a cada mandato assumir formas específicas para facilitar a realização dos interesses de seu principal membro: o presidente. Refletindo as preferências e decisões de diferentes mandatários, a organização da Presidência é montada, no entanto, com um significado específico: prover ao presidente a capacidade estrutural para uma liderança efetiva.

Segundo Moe e Wilson (1994), de forma geral o presidente encontra dificuldades para controlar a burocracia governamental. A razão aparente é que

cada agência tem sua própria missão, *expertise*, “clientela”, ligações com as comissões do Congresso e métodos específicos de operação. [Além do que] Elas não querem ser controladas pelo presidente. A razão mais substantiva, por sua vez, é que muitas dessas características [organizacionais das agências] são estabelecidas porque os legisladores e os grupos de interesse assim as definem (Moe e Wilson, 1994, p. 17).

Ou seja, a burocracia é refratária ao controle presidencial porque estruturalmente está organizada para agir assim por quem as projetou.

Diante desse quadro, o presidente define estratégias de ação, a partir de suas prerrogativas, para mitigar as resistências que existem por parte das agências burocráticas e viabilizar possibilidades de controle sobre essas esferas. Especificamente, o presidente tem a prerrogativa de estabelecer duas estratégias institucionais: a de *politização* (*politicize*) e a de *centralização* (*centralize*). Assim, embora as agências sejam projetadas e supervisionadas pelo Congresso, o chefe do Executivo é capaz de estabelecer essas duas estratégias, no marco de sua própria autoridade, por meio de recursos de decisão unilaterais para dirimir as resistências de submissão das agências.

Primeiramente, a estratégia de politização significa o uso da prerrogativa presidencial de realizar nomeações políticas (*political appointments*) para os cargos de alto comando – de livre nomeação e exoneração – na estrutura burocrática do Executivo. De forma mais específica, este procedimento consiste na nomeação de pessoas da confiança do presidente – isto é, pessoas leais e compatíveis ideologicamente – para postos centrais nos escritórios, departamentos governamentais e, ainda, nas agências presidenciais da própria estrutura da Casa Branca, cuja principal missão é exercer controle sobre a burocracia.

Moe (1993) reconhece que a politização é, todavia, uma estratégia de imperialismo do presidente, na medida em que é entendida como uma maneira de estender o escopo de “ação do time presidencial, infiltrando-o em um território estranho”. Nestes termos, o objetivo é assegurar que “importantes decisões burocráticas estejam localizadas nas mãos dos ‘agentes do presidente,’ ou pelo menos sejam diretamente supervisionadas e monitoradas por eles” (Moe, 1993, p. 370).

Para fortalecer sua capacidade de comando, o chefe do Executivo pode recorrer ainda à estratégia de centralização. Desta forma, o presidente procura, paralelamente às iniciativas de *infiltrar-se* nas agências (por meio de nomeações de natureza política) – para garantir que tomem decisões coerentes com suas preferências e interesses –, alterar o lócus do processo decisório de questões que considere centrais e prioritárias, transferindo-o para o interior da Presidência. Segundo Moe (1993), um dos procedimentos básicos pelo qual o presidente pode estabelecer essa estratégia é por meio da imposição de regras administrativas (*managerial rules*) que

constranjam o comportamento/funcionamento das agências e, conseqüentemente, pela montagem de organizações presidenciais com a missão de elaborar, aplicar e monitorar o cumprimento dessas regras.

Tais medidas teriam o efeito de limitar o nível de discricionariedade da burocracia e mover o poder de tomar decisão para a Presidência. De modo geral, esclarece Moe (1993), o presidente pode exercer um controle central coerente ao estabelecer

suas próprias estruturas de tomadas de decisão no interior da Casa Branca, incorporando pessoal de sua escolha proveniente dos departamentos e agências, e de outras unidades da presidência, e desta maneira transferindo a apreciação, debate e resolução de importantes questões de políticas públicas para a esfera presidencial (*op. cit.*, p. 371).

Moe (1985) observa que as estratégias empregadas pelo presidente para comandar e controlar o processo de produção de políticas governamental são moldadas “pelos recursos de que dispõe e pela flexibilidade com que esses recursos podem ser utilizados” (*op. cit.*, 1985, p. 240). Concretamente, o conjunto de normas, regras e estruturas que configura o ambiente institucional da Presidência é que define os recursos e as oportunidades para a ação presidencial.

As estratégias e os cursos de ação dos presidentes são, então, realizados por meio de “estruturas e recursos próximos a eles e pouco controladas pelos outros membros da política nacional” (Moe, 1985, p. 243). Neste sentido, os presidentes recorrentemente se apoiam nas organizações que estão sob o seu comando direto, como a estrutura da Casa Branca, composta por órgãos que lhes são diretamente subordinados, além de conselheiros e assessores de sua confiança.

3 A PRESIDÊNCIA COMO ESTRUTURA DE CONTROLE E OS ARRANJOS DE COORDENAÇÃO POLÍTICA

De certo modo, essas referências de análise sobre o desenvolvimento da Presidência norte-americana podem ser estendidas ao exame da estrutura presidencial brasileira, notadamente em relação à Casa Civil da Presidência da República. Do ponto de vista histórico e institucional, a Casa Civil constituiu-se como a gênese do aparato da Presidência incumbido do assessoramento e apoio, no âmbito civil, ao presidente no exercício do seu governo.⁹ Diversos órgãos que atualmente fazem parte do organograma da Presidência surgiram de funções que originalmente competiam à Casa Civil.¹⁰

9. É possível fazer uma equivalência entre a Casa Civil e o Executive Office of the Presidency (EOP) da Casa Branca. Para caracterização do EOP, ver Ragsdale e Theis (1997), Walcott e Hult (1995).

10. Considerando o organograma atual da Presidência da República, estabelecido pelo Artigo 48 da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (Brasil, 2011) – que promove alterações na lei nº 10.683/2003 (Brasil, 2003e) –, os seguintes órgãos que compõem a estrutura da Presidência se originaram da Casa Civil: Secretaria-Geral, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria de Comunicação Social e Gabinete Pessoal.

Uma análise detida sobre o formato institucional desse órgão – a Casa Civil – desde a sua criação formal em 1938, no governo de Getúlio Vargas (1930-1945), às recentes gestões do período democrático brasileiro, mostra que a expansão da sua estrutura no âmbito da Presidência promoveu a formalização e organização de procedimentos e competências com a finalidade de assessorar o presidente no exercício das atribuições de seu cargo e da administração do governo.¹¹

Sob uma perspectiva longitudinal, que abranja todos os períodos políticos a partir da década de 1930, quando Getúlio Vargas chega ao governo do país, pode-se dizer que cumulativamente a Presidência adquiriu extensão, centralidade e inúmeras prerrogativas, tanto no interior do Poder Executivo como do sistema político brasileiro. Particularmente, a Casa Civil reflete o desenvolvimento institucional da Presidência ao longo do século XX, no Brasil. Tomando como parâmetro de análise as disposições legais que regularam a organização interna, as prerrogativas, as atribuições e o funcionamento deste órgão em diferentes momentos e períodos políticos, observa-se a progressiva diversificação das suas atribuições, bem como a ampliação e respectiva especialização das organizações que comporiam o seu organograma.

Em termos formais, quando criada, a Casa Civil se restringia a servir ao presidente em funções secretariais e cerimoniais, de apoio pessoal. Ao longo do tempo, no entanto, tanto as competências como sua estrutura foram se diversificando, projetando o órgão como um núcleo de controle e coordenação presidencial junto ao ministério, aos demais órgãos do Executivo federal e ao Congresso Nacional.

Nessa trajetória, os presidentes, em diferentes contextos políticos, “colocaram sua marca estrutural na organização da Presidência” (Moe, 1993, p. 366), isto é, definiram novas regras e ordenamentos à Casa Civil, moldando o seu formato e, assim, criando estruturas para auxiliá-los no exercício da administração do governo e de sua liderança. A Presidência brasileira caracterizou-se, portanto, como uma estrutura dinâmica, em constante transformação.¹²

Pode-se dizer que a extensão e o escopo das mudanças efetuadas na estrutura da Presidência e, logo, da Casa Civil foram condicionados às prerrogativas de poder constitucionais outorgadas ao presidente. As prerrogativas dos presidentes de editar decretos com força de lei, isto é, de dispor de recursos decisórios unilaterais por meio dos quais tratariam da organização e do funcionamento do Executivo explicam, do ponto de vista institucional, o crescimento e a diversificação de atividades da Casa Civil, em particular, e da Presidência, de modo geral. Estas prerrogativas

11. Para um entendimento sobre o desenvolvimento institucional da Casa Civil na estrutura da Presidência brasileira, ver Lameirão (2013).

12. Para uma análise específica sobre este processo, ver Lameirão (2013).

variaram de acordo com a natureza dos regimes políticos instaurados no país desde o primeiro governo Vargas (1930-1945).

Particularmente, os presidentes que governam o país após a redemocratização de 1985 e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) manejam recursos de decisão unilaterais (como os decretos e as MPs)¹³ (Brasil, 1988) para criar novos ministérios e órgãos públicos, instituir funções, delegar competências, redefinir organogramas e rotinas de funcionamento no âmbito da estrutura do Poder Executivo. Do mesmo modo, com base nestas prerrogativas, os presidentes podem, parafraseando Moe, *organizar e dirigir a Presidência como considerassem adequado*, inclusive projetando nesta estrutura formas de controle sobre as demais instituições do governo.

Assim, no contexto institucional inaugurado com a CF/1988, os presidentes dispõem da prerrogativa de estabelecer por meio de decretos e MPs arranjos diversificados para o órgão. A partir destes atos legais, definem o modelo de assessoramento que pretendiam encarregar à Casa Civil e o papel que esta teria em seus respectivos governos. A princípio, pode-se transferir e/ou centralizar decisões, assim como instituir novas atribuições e organização à Casa Civil, projetando um papel específico para o órgão no âmbito da Presidência, que auxiliasse o chefe do Executivo no exercício do governo.

À luz do esquema analítico proposto por Moe (1985; 1993), exposto na seção anterior, pode-se conceber que no contexto democrático recente do Brasil, o presidente como líder do Poder Executivo, quando monta a sua coalizão partidária de apoio parlamentar para governar, isto é, promover suas decisões por meio do trâmite legislativo no Congresso Nacional, torna-se suscetível a dois tipos de constrangimentos, que se originam: *i*) de um processo de decisão coletivo que envolve múltiplos interesses; e *ii*) da divisão de poder no interior do Executivo com os parceiros da coalizão partidária.

Nessa perspectiva, entende-se que a composição de uma coalizão de partidos engendra constrangimentos ao presidente, uma vez que o compromisso firmado envolve partes com interesses e preferências potencialmente diversos. Isto repercutirá tanto na relação da Presidência com o Congresso, quanto internamente, no comando da burocracia do Executivo. A vigência de uma coalizão exigirá do presidente, em alguma medida, esforços no sentido de mobilizar seus parceiros a aderir aos projetos governamentais ou, ainda, de negociar com eles o próprio conteúdo destas medidas. É possível que esses esforços variem conforme o tamanho da coalizão, a proximidade

13. Quais sejam: a iniciativa exclusiva do presidente de propor leis sobre criação, estruturação e atribuições dos ministérios e órgãos da administração pública federal, a competência de dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal a partir de decretos e de editar medidas provisórias com força de lei em casos de relevância e urgência (conforme os Artigos 61, 62 e 84).

ideológica e programática dos partidos e o nível de relevância e urgência das medidas governamentais propostas.

Por sua vez, a distribuição de cargos ministeriais e de comando na administração pública federal aos partidos da coalizão pode acarretar significativas repercussões para a liderança do presidente no interior do seu governo. Embora o presidente disponha, como chefe do Executivo, da prerrogativa constitucional de nomear e demitir a qualquer momento os ministros de Estado e de promover a direção superior da administração federal (Brasil, 1988, Artigo 84, incisos I e II), a formação de um ministério de coalizão composto por representantes dos partidos da base aliada condiciona o exercício do seu poder no interior do governo.

Considerando, então, esses contextos propensos a constranger a autoridade presidencial, é coerente supor que o chefe do Executivo empregue estratégias específicas para se relacionar com a sua base e o Legislativo e, ainda, internamente com o seu governo, visando demarcar e fortalecer sua capacidade de controle sobre os processos de decisão governamentais.

Nessa direção, este capítulo compreende que as organizações (estruturas) da Presidência, que compõem o núcleo de poder do presidente e estão hierárquica e exclusivamente submetidas à sua autoridade, constituem importantes recursos institucionais, estrategicamente manejados, para promover o controle presidencial sobre a relação do Executivo com o Congresso Nacional.

3.1 Casa Civil e a coordenação política governamental no período democrático

Com a redemocratização do país, em 1985, definiu-se como uma das principais incumbências da Casa Civil a coordenação política do governo. Nesta função, precisamente, caberia à Casa Civil assistir o presidente nas relações com parlamentares, partidos políticos, autoridades governamentais e o Congresso Nacional. Para tanto, um órgão específico de sua estrutura – a Subchefia de Assuntos Parlamentares – estaria diretamente dedicado a esta função.

As atribuições encarregadas à Subchefia de Assuntos Parlamentares foram fixadas já no primeiro regimento da Casa Civil – Decreto nº 92.400 Brasil, 1986 – editado no período democrático, especificamente em 1986, no segundo ano do governo de José Sarney. Seriam elas: *i*) preparar os expedientes necessários ao envio de mensagens do presidente ao Poder Legislativo; *ii*) acompanhar a tramitação de proposições nas Casas do Congresso Nacional, organizando sinopse legislativa; *iii*) providenciar respostas aos pedidos de audiência ou de informações formulados por membros do Congresso Nacional, colhendo dos ministérios e demais órgãos da administração federal os elementos necessários; *iv*) proceder estudos e formular sugestões sobre assuntos legislativos, especialmente projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo; *v*) coordenar os trabalhos das assessorias parlamentares ou legislativas dos ministérios

e demais órgãos da administração federal; *vi*) manter contatos regulares com as mesas e as lideranças das Casas do Congresso Nacional; e *vii*) examinar os projetos de lei submetidos à sanção do presidente da República, consultando os ministérios e órgãos interessados para instruir a decisão presidencial.

A organização de competências e de uma estrutura específica de natureza político-parlamentar na Presidência, especificamente na Casa Civil, para promover a coordenação do governo com o Congresso Nacional é coerente com o novo momento político do Brasil, a partir de 1985, com a redemocratização e a vigência de um regime de separação de poderes, adensado por um sistema multipartidário competitivo.

Um dado interessante que revela a funcionalidade desse tipo de estrutura incumbida da coordenação política diz respeito à experiência do governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), que iniciou seu mandato extinguindo a Casa Civil e, por conseguinte, sua estrutura interna, e instituindo em seu lugar uma secretaria-geral, cujas funções não previam a de assistir o presidente no desempenho da coordenação política do governo.

Ao longo do mandato, no entanto, principalmente no período em que houve um quadro de grande dificuldade para governar, Collor reintroduziu no âmbito da Presidência uma estrutura de coordenação política nos moldes da que existia no mandato de Sarney. Assim, foi em meio às crises de natureza econômica – concernentes ao fracasso dos planos de estabilização monetária – e política – relativa às crescentes denúncias de corrupção envolvendo membros do alto escalão governamental –, entre 1991 e 1992, que foi instituída a Secretaria de Governo.¹⁴ O comando do órgão foi entregue a Jorge Bornhausen, então presidente nacional do Partido da Frente Liberal (PFL),¹⁵ e um dos principais interlocutores do então presidente Collor para a promoção de uma reforma ministerial, em 1992, que procuraria aproximar o governo dos partidos, como forma de obter respaldo político no Congresso, em troca de pastas ministeriais.

A Secretaria de Governo foi vinculada administrativamente à Secretaria-Geral (SG) e encarregada da finalidade específica de assistir direta e imediatamente o presidente no desempenho de suas atribuições nos assuntos referentes ao acompanhamento de ações e políticas governamentais e no relacionamento com os estados e municípios. A medida foi entendida como uma estratégia para fortalecer a articulação política do governo, reabilitando uma das funções pertinentes à antiga Casa Civil, ou seja, a coordenação e articulação política com o Congresso e os partidos

14. Pela Lei nº 8.410, de 27 de março de 1992 (Brasil, 1992).

15. Na reforma ministerial promovida por Collor em 1992, das nove nomeações feitas, três eram indicações do Partido da Frente Liberal (PFL), respectivamente, para as pastas da Educação e Cultura, Previdência Social e Ação Social. Além delas, houve a nomeação de Bornhausen para o comando da recém-criada Secretaria de Governo.

políticos (Cardoso, 2006). A criação da Secretaria de Governo reestabeleceria canais de interlocução entre a Presidência, as instituições e autoridades políticas que formalmente foram suspensos com a extinção da Casa Civil, em 1990.

Após a experiência do governo Collor, todos os presidentes que se alternaram no poder mantiveram na estrutura da Presidência um órgão formalmente incumbido de tratar dos *assuntos parlamentares*. Contudo, este órgão, responsável por mediar a relação do governo com o Congresso, não se manteve sob o organograma da Casa Civil. Ao longo do tempo, houve variações em relação ao seu posicionamento no interior da Presidência, ora como parte da estrutura hierárquica da Casa Civil, ora como um órgão, em tese, independente.

Assim, especificamente nos governos de FHC e Lula, não obstante os esforços iniciais de concentrar na Casa Civil, bem como sob a responsabilidade de um restrito número de assessores presidenciais a condução da relação entre o governo e o Congresso (parlamentares e lideranças partidária), houve mudanças institucionais que redefiniram o organograma e as atribuições da Presidência no que concerne à relação com o Legislativo.

Nos dois governos (FHC e Lula), essas mudanças se originaram a partir do desmembramento da estrutura da Casa Civil, que teve parte de sua organização interna transferida para uma nova secretaria presidencial, como será exposto detalhadamente nas próximas seções. Basicamente, em ambos os governos, criou-se uma nova secretaria no âmbito da Presidência para tratar da coordenação política governamental junto ao Congresso Nacional, a partidos políticos e aos estados e municípios. Estas transformações explicitam a forma como as estruturas da Presidência são manejadas para cumprir e atender aos interesses presidenciais, sob diferentes contextos e conjunturas políticas.

Pela regularidade com que ocorreu o desmembramento da estrutura da Casa Civil nos dois governos, de FHC e Lula, e dada as funções de natureza política da nova secretaria, é possível que esta mudança institucional visasse atender objetivos similares, como os de reforçar a interlocução do governo com o Congresso, precisamente com a coalizão partidária para obter apoio parlamentar.

Entretanto, esse movimento, aparentemente similar, de desconcentração de atribuições e órgãos da Casa Civil em curso nos governos dos dois presidentes apresentou contornos diferenciados. Embora as novas secretarias tenham sido incumbidas em grande parte de funções similares, os presidentes FHC e Lula delegaram-lhes algumas atribuições específicas: à Secretaria-Geral, estabelecida em 1999, coube “controlar as indicações para o provimento dos cargos da burocracia federal” (Brasil, 2002, anexo 1, Art. 3º, inciso IV), enquanto a Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, criada em 2004, foi encarregada

de “tratar junto aos órgãos governamentais da liberação das emendas orçamentárias dos parlamentares” (Brasil, 2007, Art. 6º, inciso VIII).¹⁶

A seguir, ver-se-á que os arranjos institucionais e o conjunto de funções centralizados na Presidência apresentaram variações entre os governos de FHC e Lula. O controle sobre as indicações e o provimento dos cargos da administração federais, incumbido a órgãos distintos nos dois governos, configura-se como um oportuno parâmetro de análise para se observar essas variações.

4 OS ARRANJOS E AS FUNÇÕES DE COORDENAÇÃO POLÍTICA DA PRESIDÊNCIA NO GOVERNO FHC (1995-2002)

No mesmo dia de sua posse, 1º de janeiro de 1995, Fernando Henrique editou medida provisória fixando as regras que definiriam a organização, a estrutura e as competências dos ministérios, bem como dos órgãos da Presidência da República em seu governo. A MP nº 813/1995 (Brasil, 1995a) fixou que a estrutura da Presidência seria composta pela Casa Civil,¹⁷ a Secretaria-Geral, além das secretarias de Comunicação Social e de Assuntos Estratégicos e a Casa Militar.

O ato legal definiu, especificamente, como finalidade da Casa Civil auxiliar o presidente nas atribuições relativas: *i*) à coordenação e integração da ação do governo; *ii*) à verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais; e *iii*) ao relacionamento com o Congresso Nacional, diferentes níveis da administração pública e a sociedade. Esta MP estabeleceu ainda que a Casa Civil seria composta por cinco subchefias: a de Assuntos Jurídicos, de Coordenação da Ação Governamental, de Assuntos Parlamentares,¹⁸ a Executiva e a de Relações Intergovernamentais.

Para o comando da Subchefia de Assuntos Parlamentares foi designado Eduardo Piragibe Graeff,¹⁹ um antigo assessor do então presidente. Como parte desta subchefia foi criado, em fevereiro de 1995, o Sistema de Acompanhamento Legislativo (Sial), encarregado especificamente de coordenar no interior do Executivo o envio de matérias legislativas ao Congresso Nacional.

16. Ver Decretos nºs 4.451 e 6.207, respectivamente.

17. Ao longo de todo primeiro mandato de Fernando Henrique foi Clóvis de Barros Carvalho quem esteve à frente da Casa Civil. Clóvis Carvalho foi o secretário-executivo (segunda posição hierarquicamente mais importante de um ministério) no período em que FHC exerceu o cargo de ministro da Fazenda (1993-1994). Carvalho, formado em engenharia, era um executivo do setor privado, e antes de ir para Brasília, em 1993, ocupava em São Paulo a vice-presidência de um grupo industrial do ramo siderúrgico (o Grupo Villares). Filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) paulista e próximo a José Serra e Franco Montoro, Carvalho não concorreu ou ocupou qualquer mandato eletivo, mas atuou em diversos cargos públicos na administração do estado de São Paulo entre as décadas de 1970 e 1980, sendo o último, antes de ingressar na Villares, o de secretário de Economia e Planejamento no governo Montoro (1983-1987).

18. No decorrer de todo o governo FHC, a Subchefia de Assuntos Parlamentares esteve responsável pelas mesmas funções atribuídas pelo Decreto nº 92.400/1986 (Brasil, 1986).

19. Graeff, sociólogo por formação, fora aluno de Fernando Henrique na Universidade de São Paulo (USP) e o assessorou no Senado e posteriormente no ministério da Fazenda, quando comandou a Assessoria Parlamentar da pasta.

O Sial foi instituído pelo Decreto nº 1.403, de 21 de fevereiro de 1995 (Brasil, 1995b), incumbido das funções específicas de: *i*) atender às necessidades de assessoramento e informação do presidente, dos ministros de Estado e dos dirigentes de entidades estatais da administração pública federal, quanto às atividades do Congresso Nacional; *ii*) coordenar a elaboração e o fluxo de informações e mensagens do Poder Executivo ao Congresso Nacional, tendo em vista os objetivos gerais e a uniformidade das ações do governo sobre matéria legislativa; *iii*) acompanhar a tramitação das proposições originárias do Poder Legislativo; *iv*) diligenciar o atendimento de requerimentos de informação, indicações, consultas e outras solicitações formuladas pelos membros do Congresso Nacional ao Poder Executivo. Em outros termos, o Sial consistiria em um mecanismo da Presidência voltado para o Congresso Nacional, encarregado de acompanhar os trabalhos dos parlamentares e controlar os contatos e a troca de informações entre o Executivo e o Legislativo.

Segundo o decreto de criação, o Sial seria composto pelas assessorias parlamentares dos ministérios, pelos órgãos da administração federal indireta com funções análogas e, ainda, pela Secretaria de Relação com o Congresso do Ministério de Relações Exteriores (MRE). À Subchefia de Assuntos Parlamentares, como órgão de comando do Sial, caberia coordenar as ações dos órgãos integrantes do sistema, enquanto o ministro-chefe da Casa Civil teria como função orientar normativamente as ações destes órgãos, ou seja, definir suas regras e diretrizes de atuação.

Prevvia-se ainda, como forma de centralizar o comando das assessorias parlamentares dos ministérios na Presidência, que o chefe desse posto – ocupante do cargo de direção e assessoramento superior (DAS) 101.4 – fosse nomeado pelo presidente da República, por proposta do respectivo ministro, encaminhada pelo chefe da Casa Civil.²⁰ Isto significaria que os titulares das assessorias parlamentares ministeriais só seriam nomeados após aprovação da cúpula presidencial. A organização do Sial no âmbito da Subchefia de Assuntos Parlamentares, nos primeiros meses do mandato de FHC, possivelmente procurava responder ao problema de coordenação política do governo.

A criação desse sistema, encarregado especificamente de coordenar no interior do Executivo o envio de matérias legislativas ao Congresso Nacional, faz supor um esforço da Presidência no sentido de centralizar o contato dos ministérios e demais órgãos da administração federal com o Legislativo, no que concerne às matérias enviadas pelo governo para apreciação e votação no Congresso. Nesta perspectiva, a iniciativa visaria recompôr o comando, especificamente, da Subchefia de Assuntos Parlamentares e, em termos gerais, da Casa Civil no relacionamento

20. O Decreto nº 1.362, de 1º janeiro de 1995 (Brasil, 1995c), fixou que os ministros de Estado não teriam a competência de praticar os atos de provimento (a nomeação) dos cargos de chefe de assessoria parlamentar, cargo de direção e assessoramento superior (DAS) 101.4, para os seus respectivos ministérios. A indicação para o provimento desses cargos seria encaminhada ao presidente da República por intermédio do ministro da Casa Civil (Artigo 1º, § 1º e 2º).

do governo com o Legislativo, sobretudo, nas questões referentes ao contato, envio e acompanhamento das medidas legislativas do Executivo para o Congresso. Competiria à Subchefia de Assuntos Parlamentares receber e apreciar os projetos de lei já aprovados no Congresso Nacional, enviados à Casa Civil para sanção do presidente e, sendo o caso, solicitar informações aos ministérios e aos demais órgãos da administração federal para instruir o exame do projeto.

Paralelamente à Subchefia de Assuntos Parlamentares, a Secretaria-Geral da Presidência, sob o comando de Eduardo Jorge Caldas Pereira de 1995 a 1998, ficou incumbida de funções relativas à articulação e negociação política. Com base nas prerrogativas de convocar ministros e autoridades da administração federal para reuniões e organizar a pauta de audiências do presidente (baixado pelo Decreto nº 820/1993, no governo Itamar Franco), o secretário-geral cuidaria da agenda diária de atividades do presidente, comandando a organização de recepções, reuniões e encontros no Brasil com autoridades estrangeiras e nacionais, como governadores, prefeitos, políticos e representantes de grupos privados, entre outros.

No exercício dessas funções, o então secretário-geral da Presidência, Eduardo Jorge Caldas Pereira,²¹ entraria pessoalmente em contatos com as principais autoridades públicas do país – do Congresso Nacional, de governos subnacionais e de partidos políticos, por exemplo – e, a partir disso, é provável que tenha se tornado um importante interlocutor a serviço do presidente para negociar questões de seu interesse com a classe política, que também lhe apresentaria demandas e solicitações a serem levadas ao presidente. Em seu livro de memórias, FHC explicita que no início de seu governo teria entregue “o relacionamento com o Congresso e o peneiramento das nomeações [para cargos de confiança na administração pública federal recebidas, em geral, dos partidos e políticos que compunham a coalizão] ao secretário-geral da Presidência, Eduardo Jorge” (Cardoso, 2006, p. 276).

Dessa maneira, embora a Secretaria-Geral, sob o comando de Eduardo Jorge, tenha ficado incumbida de funções de mediação e articulação política com o Congresso e autoridades públicas, inclusive de controlar as solicitações de nomeações para cargos de confiança nos órgãos do Executivo feitas pelos partidos e políticos da coalizão, é conveniente ressaltar que a Casa Civil, por meio de sua Subchefia de Assuntos Parlamentares, também teria a prerrogativa de exercer contatos frequentes com lideranças partidárias, parlamentares e, de forma geral, com as mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

21. Eduardo Jorge era servidor concursado do Senado Federal desde 1964 e em 1983 passou a compor a assessoria do então senador Fernando Henrique Cardoso, o que perdurou até 1992. Após isto, seguiu com o então ex-senador para os ministérios de Relações Exteriores e da Fazenda, no governo de Itamar Franco, permanecendo como seu assessor.

4.1 Os novos arranjos de coordenação política na Presidência de FHC (1996)

FHC não manteve por muito tempo sob o controle de seus assessores mais próximos o relacionamento entre a Presidência, a coalizão e o Congresso. No segundo ano de seu mandato, em abril de 1996, em meio a crescentes pressões dos partidos da coalizão, foi criado o cargo de ministro Extraordinário para Coordenação de Assuntos Políticos, entregue a Luiz Carlos Santos – do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) de São Paulo –, então líder do governo na Câmara dos Deputados.²²

A principal função a ser exercida por esse ministro seria a de recolher as indicações que os parlamentares e partidos pretendiam realizar para os cargos de confiança na administração federal. No Executivo, Luiz Carlos Santos teria, então, a incumbência de “indicar as pessoas combinadas com os parlamentares para exercer certos cargos que a lei permite serem de livre provimento” (Cardoso, 2006, p. 244). Com a criação do novo posto, Fernando Henrique relata ter organizado um arranjo em que o ministro de Coordenação para Assuntos Políticos teria a prerrogativa de realizar as nomeações acertadas com os membros da coalizão, mediante, no entanto, “o crivo da Secretaria-Geral, da Casa Civil e do ministro da pasta correspondente ao cargo pretendido” (Cardoso, 2006, p. 278-282).

A pressão pela criação de um posto ministerial na Presidência que funcionasse como um canal de mediação das demandas dos parlamentares e de grupos políticos no interior do Executivo ocorreu, segundo o presidente, por dois objetivos específicos: os partidos da coalizão pleiteavam mais espaço no ministério e maior *acesso* às decisões relativas às nomeações para os cargos de confiança. Havia insatisfações quanto à postura de Eduardo Jorge, a quem até então cabia informalmente controlar as nomeações dos partidos para cargos no Executivo, considerado muito meticuloso e inflexível nas negociações que estabelecia junto ao Congresso Nacional.

A criação desse canal que visaria representar e negociar as demandas dos partidos da coalizão no âmbito do Executivo ocorreu em meio à primeira reforma ministerial do mandato de FHC, em que o Partido Popular Socialista (PPS) e o Partido Progressista Brasileiro (PPB) ingressaram formalmente à base partidária de apoio parlamentar, já integrada por PFL-PMDB-PSDB-PTB.²³

FHC reconhece em seu livro que, precisamente em abril de 1996, o conjunto do sistema político-partidário começou a reclamar mudanças no ministério e que

22. O Decreto nº 1.889, de 29 de abril de 1996 (Brasil, 1996), criou o cargo de ministro Extraordinário para Coordenação de Assuntos Políticos e dispôs sobre o apoio técnico e administrativo a ser prestado pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) para o desempenho dessa nova função.

23. O Partido Popular Socialista (PPS) passaria a ocupar o recém-criado Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Por sua vez, a concessão da pasta de Indústria e Comércio, que estava sob o controle do PSDB desde o início do mandato de FHC, para um integrante do Partido Progressista Brasileiro (PPB) selaria, assim, a entrada oficial deste partido na coalizão de apoio parlamentar ao governo.

assessores e políticos próximos, como Sergio Motta e Luís Eduardo Magalhães (então presidente da Câmara dos Deputados) “ponderaram que, para o Congresso continuar a apoiar as reformas, depois da avalanche de emendas à Constituição aprovadas em 1995, era preciso reforçar os vínculos partidários” (Cardoso, 2006, p. 278). Isto significaria não apenas aceitar nomeações de cunho partidário para os postos do Executivo, mas incorporar um representante dos partidos da coalizão na estrutura da Presidência, em um cargo oficial integrante da coordenação política do governo, o de ministro extraordinário para Coordenação de Assuntos Políticos.

É possível supor, portanto, que já em 1996 (no segundo ano do governo), em virtude das concessões e adaptações feitas na organização e composição do governo para acomodar as pressões da coalizão por mais espaço na estrutura do Executivo, as pretensões da cúpula presidencial de centralizar o relacionamento e o contato do Executivo com o Congresso no âmbito da Subchefia de Assuntos Parlamentares da Casa Civil, com o apoio da Secretaria-Geral (sob o comando de Eduardo Jorge), tenha sofrido limitações.

Até 1998, último ano do primeiro mandato de FHC, configurou-se, portanto, uma divisão de tarefas entre a Casa Civil, a Secretaria-Geral e o novo posto de ministro extraordinário para Coordenação de Assuntos Políticos com o objetivo de promover e coordenar a relação do governo e do Executivo com o Congresso Nacional. Contudo, em abril de 1998 coincidiram muitas mudanças na composição e organização do arranjo de coordenação política do governo FHC. Nesse período, Eduardo Jorge deixou o comando da Secretaria-Geral em meio a denúncias de corrupção, sendo substituído no cargo por Eduardo Graeff, então subchefe de Assuntos Parlamentares da Casa Civil. O ministro de Coordenação de Assuntos Políticos, Luiz Carlos Santos, também deixaria o governo,²⁴ e, a despeito da pressão do PFL para indicar um substituto para o cargo que ficaria vago, o posto de ministro Extraordinário para Coordenação de Assuntos Políticos seria extinto.

Em meio a essas mudanças, em um intervalo de dois dias, faleceriam dois dos mais importantes articuladores políticos do governo Fernando Henrique: Sergio Motta, então ministro das Comunicações, e Luís Eduardo Magalhães (do PFL da Bahia), líder do governo na Câmara dos Deputados. Todas essas circunstâncias provocariam uma desarticulação no arranjo pelo qual se dava o relacionamento e as negociações entre o governo e o Congresso, parlamentares e partidos políticos. Cedo ou tarde, essas mudanças repercutiriam no apoio parlamentar das ações do governo.²⁵

24. Luiz Carlos Santos deixaria o posto de ministro obedecendo ao prazo regimental de desincompatibilização dos cargos públicos, para concorrer como vice na chapa de Paulo Maluf (do PPB) nas eleições para o governo do estado de São Paulo, que ocorreria em outubro de 1998.

25. Isso teria repercutido já em maio de 1998, quando o governo perdeu a votação de um aspecto importante da reforma da previdência, relativa à definição de idade mínima para a aposentadoria (Cardoso, 2006, p. 319).

Os problemas decorrentes da crise econômica em curso na campanha eleitoral de 1998 e o início do segundo governo exigiriam ainda mais atenção com a reorganização de mecanismos de coordenação política. É diante deste quadro que se instituiu, em janeiro de 1999, modificações no organograma da Presidência, criando um órgão – a Secretaria de Relações Institucionais – incumbido exclusivamente de promover a coordenação e a articulação política do governo, sob o comando inicial de Eduardo Graeff.

4.2 A estrutura formal da Casa Civil e da nova Secretaria-Geral no segundo governo FHC (1999-2002)

A Medida Provisória nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999 (Brasil, 1999a), que definiu o marco organizacional da Presidência da República e dos ministérios no novo mandato de FHC, estabeleceu alterações significativas no arranjo institucional da Casa Civil e extinguiu inicialmente a Secretaria-Geral.²⁶ O ato legal transferiu para a Casa Civil as competências que cabiam à Secretaria-Geral – basicamente, a supervisão das atividades administrativas da Presidência – e criou a Secretaria de Relações Institucionais (SRI) com a incumbência de assistir o presidente especialmente no relacionamento com o Congresso Nacional e na interlocução com estados, municípios, partidos políticos e entidades civis.²⁷

Por consequência, o Sial, alocado na Casa Civil desde 1995, foi transferido para a nova SRI, assim como as subchefias de Assuntos Parlamentares e de Relações Intergovernamentais. Neste arranjo, delegar-se-ia a um órgão do alto escalão governamental a competência de tratar *exclusivamente* das questões concernentes à relação do Executivo com o Congresso Nacional, em especial da coordenação política. As duas subchefias transferidas da Casa Civil para a SRI receberiam no novo órgão o *status* de secretarias. O comando da SRI foi delegado a Eduardo Graeff, que ao longo do primeiro mandato de FHC exerceu o cargo de subchefe de Assuntos Parlamentares da Casa Civil e, a partir de abril de 1998, a titularidade da Secretaria-Geral da Presidência.

O novo arranjo organizado no interior da Presidência seria, no entanto, reconfigurado em poucos meses. Em julho de 1999, a SRI foi extinta e sua estrutura operacional, incluindo o Sial, transferida para a Secretaria-Geral que fora, então, reinstalada na Presidência, com a incumbência exclusiva de realizar a coordenação

26. Até a reorganização definida pela MP nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999 (Brasil, 1999a), competia à Secretaria-Geral da Presidência, conforme a Lei nº 9.649/1998, assistir direta e imediatamente o presidente no desempenho de suas atribuições, especialmente na supervisão e execução das atividades administrativas da Presidência e supletivamente da Vice-Presidência, tendo como estrutura básica o Gabinete, a Subsecretaria-Geral, o Gabinete Pessoal do Presidente, a Assessoria Especial e a Secretaria de Controle Interno.

27. Segundo a MP nº 1.795/1999, à SRI competiria “assistir direta e imediatamente o presidente no desempenho de suas atribuições, especialmente no relacionamento com o Congresso Nacional e na interlocução com estados, Distrito Federal e municípios, partidos políticos e entidades civis, tendo como estrutura básica o Gabinete, e até duas secretarias” (Brasil, 1999a).

política do governo. A mesma medida provisória – MP nº 1.911-8, de 29 de julho de 1999 (Brasil, 1999b) – que estabeleceu essas alterações, extinguiu o cargo de secretário-geral da Presidência e em seu lugar criou o de ministro de Estado chefe da Secretaria-Geral da Presidência, o que igualaria formalmente o titular deste órgão na hierarquia do governo aos dos demais ministros de Estado. Até o fim da presidência de FHC, esta divisão de tarefas entre a Casa Civil e a Secretaria-Geral se manteria estável.

Essa reordenação, ainda nos primeiros meses do segundo governo, que alteraria a nomenclatura do órgão governamental responsável pelo relacionamento com a esfera político-partidária não foi trivial, nem isolada. Tal medida estava incluída em uma série de mudanças que ocorreria tanto na composição, como na estrutura do Executivo em meados de 1999. Como o próprio presidente afirma, este teria sido o ano de maior instabilidade ministerial de toda a sua gestão. No decorrer de 1999 houve dois períodos de reforma ministerial: o que se sucedeu logo no primeiro mês deste segundo mandato de FHC e, posteriormente, na metade do ano (apêndice A).

No âmbito dos órgãos da Presidência houve mudanças nos principais cargos. Clóvis Carvalho foi substituído na chefia da Casa Civil por Pedro Parente, então ministro do Planejamento; e Eduardo Graeff, que desde o início do segundo mandato estava à frente da recém-criada Secretaria de Relações Institucionais, não se manteve como titular da nova Secretaria-Geral, que passou ao comando de Aloysio Nunes Ferreira, deputado federal pelo PSDB de São Paulo e então vice-líder do partido na Câmara dos Deputados (1998-1999).

Por seu turno, a recém-instalada Secretaria-Geral se constituiria formalmente como o principal canal de contato político da Presidência, principalmente com o Congresso Nacional e os partidos políticos. Segundo o presidente, a nomeação de seu primeiro titular, Aloysio Nunes, atendia à demanda do próprio PSDB, que desde 1996, com a titulação de Luiz Carlos Santos (do PMDB) como ministro extraordinário para Coordenação de Assuntos Políticos, reivindicava maior espaço, dentro do governo, nas atividades de coordenação política (Cardoso, 2006, p. 326).

Aloysio Nunes havia ingressado no PSDB somente em 1997, quando deixou o PMDB, e sua aproximação com FHC ocorreu durante o primeiro mandato, quando na Câmara dos Deputados auxiliou o governo na articulação para a aprovação das reformas constitucionais. Assim como ocorreu com Luiz Carlos Santos, Aloysio Nunes saíria da Câmara diretamente para assumir funções de coordenação política no governo. Esta opção pode ser vista como uma estratégia do presidente em se aproximar da Câmara dos Deputados, afinal o novo ministro da Secretaria-Geral atuaria entre seus antigos pares na condução das negociações políticas do governo.

Aloysio Nunes permaneceu à frente da Secretaria-Geral até novembro de 2001, quando em uma nova reforma ministerial do governo FHC foi deslocado para comandar o Ministério da Justiça (MJ). Em seu lugar, para a Secretaria-Geral, foi nomeado Arthur Virgílio, então deputado federal pelo PSDB do Amazonas e por três anos (1995-1997) também vice-líder do PSDB na Câmara. Virgílio comandou a Secretaria-Geral por apenas alguns meses. Em abril de 2002, obedecendo ao prazo de desincompatibilização, deixou o governo para organizar sua candidatura ao Senado Federal. Foi substituído no cargo de secretário-geral por Euclides Girolamo Scalco, do PSDB de São Paulo, que desde 1995 exercia a função de diretor-geral da Itaipu Binacional.

O novo arranjo institucional que, sobretudo, reordenaria as atribuições da Secretaria-Geral no âmbito do organograma da Presidência a partir do primeiro ano do segundo mandato de FHC, explicita que caberia ao Gabinete do ministro-chefe da Secretaria-Geral a competência de “receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito administração pública federal” (Brasil, 2002, anexo 1, Art. 3º, inciso IV).

De toda a legislação já baixada dispondo sobre a estrutura organizacional e de funções dos órgãos da Presidência, especificamente no período democrático inaugurado em 1985, é a primeira vez que se explicita esta atribuição concernente ao controle das indicações para os cargos de livre provimento (ou de confiança) da administração federal. Isto denota, pelo menos do ponto de vista formal, o envolvimento da Secretaria-Geral, a partir de 1999, no processo de preenchimento de cargos do Executivo e reforça sua posição como um núcleo de negociação político-parlamentar da Presidência com os partidos da coalizão.

Em suma, pode-se entender que a transferência da estrutura da Casa Civil incumbida do relacionamento com o Congresso, os partidos políticos e os governos subnacionais – precisamente, as subchefias de Assuntos Parlamentares e de Relações Intergovernamentais – para a Secretaria-Geral no segundo mandato de FHC, além da escolha de nomes egressos da Câmara dos Deputados (Aloysio Nunes e, posteriormente, Arthur Virgílio) para o cargo de secretário-geral, constituir-se-iam em medidas formais para descentralizar a condução da coordenação política do Executivo, na busca de aproximar a Presidência dos partidos da coalizão no Legislativo. Neste desenho institucional, a nova secretaria disporia ainda da competência de controlar e manejar um dos mais importantes recursos de negociação com a coalizão, a saber, as indicações para os cargos de livre provimento da administração federal.

5 OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE COORDENAÇÃO POLÍTICA DA PRESIDÊNCIA NO GOVERNO LULA (2003-2010)

Em 2003, com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, novas atribuições são dadas à Casa Civil e à Secretaria-Geral,²⁸ que passam a ser comandadas, respectivamente, por José Dirceu e Luiz Dulci. Além das funções previstas no regimento da Casa Civil estabelecido durante o segundo mandato de FHC, o órgão volta a ser responsável pela coordenação política do governo, pelo relacionamento com o Congresso Nacional e os partidos políticos, e pela interlocução com estados e municípios. Neste novo marco, com o retorno das funções referentes à coordenação política do governo para a Casa Civil, a Secretaria-Geral torna-se encarregada basicamente de promover o relacionamento e a articulação do governo com entidades da sociedade civil.

Conforme a definição da MP nº 103/2003 (Brasil, 2003a), editada no primeiro dia do mandato do presidente Lula, que dispunha sobre as competências e a estrutura organizacional da Presidência da República e dos ministérios no novo governo, a Casa Civil teria a incumbência das seguintes funções: *i*) coordenar e integrar as ações do governo; *ii*) verificar previamente a constitucionalidade e a legalidade dos atos presidenciais; *iii*) analisar o mérito, a oportunidade e a compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais; *iv*) realizar a coordenação política do governo; *v*) tratar do relacionamento com o Congresso Nacional e os partidos políticos; *vi*) cuidar da interlocução com estados, Distrito Federal e municípios; *vii*) promover a publicação e preservação dos atos oficiais; e *viii*) supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência da República e supletivamente da Vice-Presidência da República.

O novo chefe da Casa Civil, José Dirceu, antes de assumir o cargo acumulava o quarto mandato de presidente nacional do PT e o terceiro como deputado federal por São Paulo, do qual se licenciou para assumir o posto ministerial no governo. Além disso, Dirceu havia sido o coordenador-geral da campanha eleitoral de Lula para a presidência, em 2002, e um dos principais articuladores da coalizão de partidos que apoiou oficialmente à candidatura de Lula.²⁹ O perfil do novo chefe da Casa Civil seria, portanto, de um quadro com extensa trajetória e experiência política e um egresso da Câmara dos Deputados. O retorno das competências e da estrutura relativas à coordenação política governamental para o organograma da Casa Civil, quando José Dirceu assume o comando do órgão, parece indicar o projeto da cúpula presidencial de tornar a Casa Civil, a partir de 2003, a responsável pela

28. A partir da Medida Provisória nº 103, de 1ª de janeiro 2003 (Brasil, 2003a) convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (Brasil, 2003e), que define as bases organizacionais da Presidência e dos ministérios.

29. A coligação *Lula presidente*, formada em 2002 para a campanha presidencial, foi composta, além do PT, por Partido Liberal (PL) – partido do então vice-presidente José Alencar –, Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Comunista Brasileiro (PCB).

interlocução política do governo junto ao Congresso nacional, aos parlamentares, aos partidos e aos estados e municípios.

De certo modo, esse era o arranjo estabelecido nos anos iniciais do primeiro mandato de FHC, quando a Casa Civil esteve encarregada de promover, cumulativamente, a coordenação política e administrativa do governo – conforme os termos da MP nº 813, de 1ª de janeiro de 1995 (Brasil, 1995a). Como exposto, este formato foi oficialmente alterado em 1999, com a reorganização da Secretaria-Geral, que assumiria a incumbência de assistir o presidente no relacionamento com o Congresso Nacional e na interlocução com estados, municípios, partidos políticos e entidades civis. Com o início do governo Lula, transferir-se-ia para a Casa Civil a estrutura remanejada para a Secretaria-Geral em 1999, notadamente as subchefias de Assuntos Parlamentares e de Assuntos Federativos.

Outra medida formal que ampliaria o escopo das competências de caráter político-parlamentar da Casa Civil no início da gestão de Lula foi o Decreto nº 4.596, baixado em 17 de fevereiro de 2003 (Brasil, 2003f), dispondo sobre a organização do Sial. Este ato legal definia a Casa Civil como órgão central do Sial e, desta forma, encarregada de orientar e coordenar, por meio de sua Subchefia de Assuntos Parlamentares, as ações das unidades administrativas deste sistema, que seriam as Assessorias Parlamentares dos ministérios, a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, a Assessoria de Relações com o Congresso do Ministério de Relações Exteriores, bem como os órgãos e as entidades da administração pública federal com funções análogas. As competências do Sial continuavam em acordo com as diretrizes definidas pelo seu decreto inicial de criação – Decreto nº 1.403/1995 (Brasil, 1995b) –, consistindo em um canal central de controle da Presidência para intermediar o contato dos órgãos governamentais com o Congresso Nacional, bem como o acompanhamento da tramitação das matérias de interesse do Executivo no Legislativo.

Nesses termos, a princípio, a Casa Civil, especificamente sua Subchefia de Assuntos Parlamentares, controlaria os contatos dos órgãos do Executivo com o Congresso em assuntos referentes às matérias legislativas em tramitação no Legislativo, exercendo a função de canal de contato entre o governo e o Congresso. Além dessa competência, a Casa Civil teria a incumbência de praticar os atos de provimento dos cargos de chefe de Assessoria Parlamentar (do tipo DAS 101.4) dos ministérios e demais órgãos com esta função análoga no âmbito da administração pública federal.³⁰ Todos os chefes de Assessoria Parlamentar dos órgãos governamentais somente seriam nomeados após o aval do chefe da Casa Civil, José Dirceu.

30. Conforme o Decreto nº 4.579, de 21 de janeiro 2003 (Brasil, 2003c).

Com o propósito de regulamentar e formalizar todas as disposições relativas à organização da Casa Civil definidas pela MP nº 103/2003 (Brasil, 2003a), o Decreto nº 4.607, de 23 de fevereiro de 2003 (Brasil, 2003b) estabeleceu um novo regimento interno para o órgão. Conforme a estrutura organizacional da Casa Civil definida pelo regimento, os órgãos de assistência direta e imediata ao ministro-chefe seriam os seguintes: a Assessoria Especial, o Gabinete, a Secretaria-Executiva e quatro subchefias (a de Coordenação da Ação Governamental, a de Assuntos Jurídicos, a de Assuntos Parlamentares e a de Assuntos Federativos).

Entre as competências dos órgãos de assistência direta ao ministro-chefe da Casa Civil, destaca-se a atribuição, em específico, da Secretaria-Executiva de “receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito da Administração Pública Federal” (Brasil, 2003b, anexo 1, Art. 5º, inciso VI). Paralelamente a esta atribuição, delegou-se à Casa Civil, em janeiro de 2003, a competência de praticar os atos de provimento dos cargos de DAS, níveis 5 e 6,³¹ que constituem os postos hierarquicamente mais relevantes dos órgãos da administração pública federal, logo abaixo dos de ministro e secretário de Estado (D’Araujo, 2009).³² Ademais, como ressaltado, a Casa Civil receberia a competência de realizar as nomeações para os ocupantes de cargos de chefe de Assessoria Parlamentar (código DAS 101.4) dos órgãos governamentais.

Concretamente, além de conferir ao chefe da Casa Civil a prerrogativa de assinar os atos de nomeação dos indicados para esses altos cargos de direção, a nova competência autorizaria, a princípio, a Casa Civil a decidir sobre essas nomeações sem a consulta prévia do presidente. Até a edição desse dispositivo, sempre coube ao presidente da República a prerrogativa de prover essa modalidade de cargo de confiança,³³ pelo menos do ponto de vista formal, assinando os decretos de nomeação dos futuros ocupantes dos cargos de DAS 5 e 6.

Tal atribuição da Casa Civil foi ainda estendida pelo Decreto nº 4.734/2003, de 11 junho de 2003 (Brasil, 2003d), segundo o qual se delega “ao ministro de Estado Chefe da Casa Civil para, observadas as disposições legais e regulamentares, praticar os atos de provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) no âmbito da administração pública federal”. Esta medida significaria que, a rigor, o chefe da Casa Civil teria o controle formal sobre a nomeação (ou o provimento formal) de *todos os níveis de cargos de DAS, do 1 ao 6 da administração federal*.

31. Decreto nº 4.579, de 21 de janeiro de 2003 (Brasil, 2003c).

32. O Decreto nº 4.579/2003 (Brasil, 2003c) foi reformulado com a edição de um novo decreto, Decreto nº 4.734/2003 (Brasil, 2003d), que previa a competência da Casa Civil de praticar os atos de provimento de todos os níveis dos cargos de DAS, do 1 ao 6. Contudo, o próprio decreto previa que a competência de prover os cargos de DAS 1 ao 4 poderia ser subdelegada aos ministros de Estado, conforme se dispôs na Portaria nº 1.056, de 11 de junho de 2003.

33. Para as disposições referentes às regras de provimento para os cargos de DAS e respectivas alterações de 1975 a 2003, ver Lameirão (2011, p. 186-188).

Mesmo em caso de subdelegação dessa competência de provimento dos cargos de DAS – conforme o próprio Decreto nº 4.734/2003 previa no seu Artigo 4º (Brasil, 2003d) –, o chefe da Casa Civil, como a autoridade formalmente constituída do governo para executar as nomeações de todos os cargos de DAS, teria a prerrogativa de a qualquer tempo voltar a exercer esta competência. Assim, os ministros de Estado poderiam, mediante concessão da Casa Civil,³⁴ prover os cargos de DAS, níveis 1 ao 4 (exceto os de chefe de Assessoria Parlamentar, DAS 101.4), que lhes fossem hierarquicamente subordinados, mas o órgão da Presidência teria a prerrogativa de intervir nestas nomeações, em casos de *necessidade administrativa*.³⁵

Desse modo, a partir do início do governo Lula, a Casa Civil, formalmente, passou a acumular diferentes competências em relação ao processo de preenchimento dos cargos de livre provimento (do tipo DAS) da administração federal. Por lei, o órgão não apenas estaria incumbido de receber a relação de postulantes a estes cargos, mas também dispunha da prerrogativa de realizar os atos de nomeação dos futuros ocupantes dos cargos de DAS 5 e 6.

Aqui convém ressaltar, como exposto, que essa função de controle sobre as indicações para provimento dos cargos da administração pública federal foi uma atribuição da Secretaria-Geral no decorrer do segundo mandato de Fernando Henrique (1999-2002), cabendo precisamente ao Gabinete do ministro-chefe da Secretaria-Geral. A sua transferência para a Secretaria-Executiva da Casa Civil, em janeiro de 2003, explicita a centralização das funções de natureza político-parlamentar na Casa Civil, uma vez que o provimento dos cargos de confiança constitui-se um dos principais recursos de negociação do governo para composição de uma coalizão partidária de apoio parlamentar.

5.1 A criação da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais em 2004

O arranjo organizacional e funcional da Casa Civil no primeiro ano de mandato do presidente Lula foi reordenado em janeiro de 2004, com a criação da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República, pela MP nº163, de 21 de janeiro de 2004 (Brasil, 2004b). Com este ato legal, transferiu-se formalmente da Casa Civil para a Secretaria de Coordenação Política as atribuições relativas à coordenação política do governo.

O novo órgão ficaria, então, encarregado de assistir o presidente: *i)* na condução do relacionamento do governo com o Congresso Nacional e os partidos

34. Formalizada pela Portaria nº 1.056, de 11 de junho de 2006, que subdelega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da administração pública federal. A portaria prevê ainda que a indicação para provimento pelos ministros de Estados dos cargos de DAS 101, níveis 3 e 4, e equivalentes, deverá ser encaminhada à apreciação prévia da Presidência da República, por intermédio da Casa Civil.

35. Conforme o inciso I, do Artigo 4º, do Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003 (Brasil, 2003d).

políticos; e *ii*) na interlocução com estados e municípios nos assuntos de interesse do Executivo. Para tanto, teria em sua estrutura as subchefias de Assuntos Parlamentares e de Assuntos Federativos, transferidas da Casa Civil, bem como o Sial.

Dessa forma, mais uma vez, conforme ocorreu durante a presidência de FHC, remanejou-se da Casa Civil para outro órgão de assessoramento presidencial as competências e estruturas relativas à coordenação política governamental. Neste novo marco, a Casa Civil permaneceria exercendo as demais atribuições a que estava incumbida desde o início do governo Lula e, além disso, conforme os termos da MP nº 163/2004 (Brasil, 2004b), teria a competência de promover a avaliação e o monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal. Para o exercício desta nova função, foi criada mais uma subchefia no organograma da Casa Civil (a Subchefia de Articulação e Monitoramento).

O titular da Secretaria de Coordenação Política teria *status* de ministro de Estado e este cargo foi entregue ao então deputado federal Aldo Rebelo, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) de São Paulo, que, desde 2003, também vinha exercendo a liderança do governo na Câmara. Rebelo estava no exercício de seu quarto mandato de deputado e, possivelmente, assim como ocorreu nos dois mandatos de FHC, foi recrutado para um posto na Presidência, incumbido da coordenação política governamental, para atuar como um mediador do Executivo entre os seus pares no Congresso, em específico com os partidos da coalizão. Não por acaso, no período em que foi criada a Secretaria de Coordenação Política e Aldo Rebelo assumia seu posto na Presidência, o PMDB oficialmente ingressava na coalizão parlamentar de apoio ao governo (Figueiredo, 2007), no bojo da primeira reforma ministerial do mandato do presidente Lula.³⁶

Segundo o regimento da nova Secretaria de Coordenação Política, definido pelo Decreto nº 4.968/2004, sua estrutura organizacional seria composta por: Assessoria Especial, Gabinete e as subchefias de Assuntos Parlamentares e a de Assuntos Federativos. As duas subchefias permaneceriam com as mesmas incumbências recebidas no início do governo Lula, quando estavam sob o escopo da Casa Civil.³⁷

36. Neste mesmo momento, em janeiro de 2004, o PDT deixava a coalizão de apoio parlamentar do governo. Posteriormente, em dezembro de 2004, o Partido Popular Socialista (PPS) também decide por deixar o governo.

37. Aqui é importante destacar que as acusações envolvendo o nome do subchefe de Assuntos Parlamentares desde o início do governo Lula, Waldomiro Diniz, vieram a público (em fevereiro de 2004) quando esta subchefia já havia sido transferida para a Secretaria de Coordenação Política. Waldomiro Diniz, subchefe de Assuntos Parlamentares a partir de janeiro de 2003, foi o pivô da primeira crise política do governo do presidente Lula, em 2004, quando se tornou público um vídeo, gravado em 2002, em que Waldomiro Diniz, então presidente da Loteria do Estado do Rio de Janeiro (Loterj), aparenta negociar propina com Carlos Augusto Ramos (o Carlinhos Cachoeira) para arrecadar fundos para a campanha do PT e do PSB no Rio de Janeiro. O subchefe foi exonerado do cargo na Casa Civil em 13 de fevereiro de 2004, mesmo dia em que o vídeo da conversa com “Carlinhos Cachoeira” tornou-se público e a revista *Época* divulgou a primeira reportagem denunciando o escândalo que envolvia o nome de Waldomiro Diniz.

Vale observar que, apesar da transferência das funções e estruturas de natureza político-parlamentar da Casa Civil para a nova Secretaria, o órgão comandado por José Dirceu continuaria incumbido de duas competências específicas: “receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito da administração federal” e “providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pelo Congresso Nacional”, atribuídas à Secretaria-Executiva (Brasil, 2004, anexo 1, Art. 5^a, incisos VI e X).³⁸ Pelo menos até o final do segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), a Casa Civil manter-se-ia encarregada dessa função específica relativa ao controle das indicações para o preenchimento dos cargos públicos federais.³⁹ Assim, a rigor, mesmo com a saída de José Dirceu da chefia da Casa Civil, em junho de 2005, em meio às denúncias que o envolviam em um esquema de compra de apoio parlamentar (o mensalão), o órgão e, conseqüentemente, sua nova titular Dilma Rousseff, então ministra da pasta de Minas e Energia, continuaria tendo a competência formal tanto de: *i*) controlar as indicações para o provimento dos cargos DAS; bem como *ii*) praticar os respectivos atos de provimento.

Por sua vez, a Secretaria de Coordenação Política, rebatizada de Secretaria de Relações Institucionais (SRI) a partir de 2005, que no interior da Presidência constituir-se-ia, em termos formais, no canal de mediação e no contato do governo com o Congresso e os partidos políticos, não dispunha de função alguma no processo de controle das indicações e dos provimentos para os cargos de DAS. Diferentemente do verificado para a Casa Civil. Por sua vez, coube à SRI administrar outro recurso que também é objeto de negociação, principalmente com membros da coalizão, as emendas orçamentárias dos parlamentares.

Precisamente, em 2007, no primeiro ano do segundo governo Lula, um novo regimento foi editado para a SRI definindo novas atribuições para sua Subchefia de Assuntos Parlamentares. Segundo o regimento, esta subchefia estaria incumbida de “acompanhar, apoiar e, quando couber, recomendar medidas aos órgãos e entidades da administração pública federal quanto à execução das emendas parlamentares, constantes da Lei Orçamentária Anual, e sua adequação aos critérios técnicos e de compatibilização com a ação governamental” (Brasil, 2007, anexo 1, Art. 6^a, inciso VIII).

Considerando que as emendas orçamentárias constituem-se recursos centrais de negociação entre o governo e os partidos para manutenção e apoio da coalizão

38. Essas funções foram dispostas inicialmente como competência da Casa Civil no primeiro regimento do órgão baixado no governo Lula, por meio do Decreto nº 4.607 e permaneceram, então, no novo regimento da Casa Civil editado após a criação da Secretaria de Coordenação Política, conforme fixado pelo Decreto nº de 5.135, de 7 julho de 2004, Artigo 5^a, inciso VI (Brasil, 2004a).

39. Com a criação da Secretaria de Coordenação Política, não houve alteração em nenhum dos regulamentos descritos referentes à atribuição da Casa Civil de realizar o provimento dos cargos de DAS da administração federal.

no Legislativo, com a nova medida, então, a SRI torna-se, formalmente, o órgão da Presidência responsável por intermediar e tratar das questões relativas às emendas junto aos partidos da coalizão e o governo.

Embora o decreto que encarrega a Subchefia de Assuntos Parlamentares das atribuições referentes às emendas parlamentares tenha sido editado em setembro de 2007, é possível que a secretaria presidencial voltada para a coordenação política do governo já estivesse, de alguma forma, envolvida nesta função há mais tempo. Em entrevistas, alguns servidores que exerciam cargos na Presidência em 2004, quando foi criada a Secretaria de Coordenação Política, afirmaram que este novo órgão surgiu com a incumbência, entre outras funções, de promover o processamento e a execução de emendas orçamentárias de parlamentares.

Outro aspecto que caracteriza o funcionamento da SRI ao longo do governo Lula, como exposto no quadro 1, é a frequente rotatividade de seus titulares. Comparativamente, considerando os demais ministérios e órgãos com *status* ministeriais neste governo, verifica-se que a Secretaria de Coordenação Política/Relações Institucionais, entre 2004 e 2010, apresenta o segundo maior número de titulares, um total de seis. Apenas o Ministério da Previdência Social (MPS) foi superior neste quesito, com sete titulares, nos dois mandatos do presidente Lula.

QUADRO 1

Titularidade da Secretaria de Coordenação Política/Relações Institucionais (2004-2010)

Titular	Partido	Período
Aldo Rebelo	PCdoB/SP	Jan./2004 a jul./2005
Jacques Wagner	PT/BA	Jul./2005 a mar./2006
Tarso Genro	PT/RS	Abr./2006 a mar./2007
Walfrido Mares Guias	PTB/MG	Mar.-nov./2007
José Múcio	PTB/PE	Nov./2007 a set./2009
Alexandre Padilha	PT/SP	Set./2009 a dez./2010

Fonte: Site da Biblioteca da Presidência da República: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>>. Site do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHB): <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>. Elaboração da autora.

A partir do quadro 1, nota-se que o comando da Secretaria de Coordenação Política/Relações Institucionais foi entregue a políticos de diferentes partidos e estados. Especificamente o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), integrante da coalizão governamental, ficou à frente da SRI por cerca de dois anos e meio, no decorrer do segundo governo do presidente Lula.

Por fim, convém mencionar que a exceção da última troca no comando da SRI no governo Lula, ocorrida em setembro de 2009, as demais se sucederam em períodos de reforma ministerial. As mudanças na titularidade desta pasta faziam parte, portanto, de um movimento mais amplo de recomposição – nominal ou até

mesmo partidária – dos órgãos do primeiro escalão governamental. Contudo, chama atenção a recorrência destas mudanças. Em praticamente todos os momentos de reforma ocorria alterações na pasta responsável pela coordenação política do governo. Esta não era uma tendência em outros setores ministeriais.

6 OS NÍVEIS DE (DES)CENTRALIZAÇÃO DOS ARRANJOS DE COORDENAÇÃO POLÍTICA NOS GOVERNOS FHC E LULA

Como forma de sistematizar a descrição apresentada nas seções 4 e 5, o quadro 2 expõe algumas variáveis que permitem identificar o nível de centralização/descentralização característico às mudanças institucionais que envolveram a estrutura de coordenação política presidencial. Especificamente, são quatro as variáveis que informam sobre o tipo de arranjo desta estrutura: *i)* posição hierárquica na Presidência – vinculada à Casa Civil ou independente; *ii)* partido do titular do órgão – filiado ao partido do presidente ou da base aliada; *iii)* cargo imediatamente anterior do titular – da assessoria do presidente ou parlamentar, eletivo; e *iv)* atribuição atinente aos cargos de livre provimento da administração federal e/ou a emendas orçamentárias.

De acordo com o que foi visto, considerando a transferência das competências relativas à coordenação política da Casa Civil para um órgão à parte da Presidência, recorrente nos dois governos analisados, procura-se a partir das variáveis elencadas definir, em algum nível, se essas mudanças teriam o potencial de diminuir o controle do presidente sobre a coordenação política de seu governo. Supõe-se que um arranjo descentralizado teria este potencial.

Entende-se como centralizado um arranjo em que haveria concentração na Casa Civil – entendida como o principal órgão de assessoramento do presidente – da competência de tratar da coordenação política governamental. Sob o escopo da Casa Civil, seria presumível que esta função fosse exercida por um assessor de confiança do presidente e, assim, segundo os seus interesses. Por seu turno, um arranjo descentralizado caracterizar-se-ia por uma estrutura independente da Casa Civil, com competência formal de controlar os recursos de interesse dos parlamentares e partidos, sobretudo da coalizão, no Legislativo, quais sejam, cargos de confiança e emendas orçamentárias. Além destes aspectos institucionais, o comando desta estrutura estaria a cargo de um político egresso do Legislativo e filiado a algum partido da coalizão.

É oportuno colocar em perspectiva a observação dos diversos tipos de arranjo sistematizados no quadro 2, por isso a última coluna apresenta informações referentes à ocorrência de reforma ministerial nos momentos de mudança institucional na Presidência. Esta variável informará se as reformas ministeriais que ocorreram no mesmo período das mudanças no aparato da Presidência resultaram no ingresso de

um novo partido na coalizão e/ou no aumento (percentual) da presença dos partidos da base aliada no ministério (apêndice A). Na vigência de algum desses casos, a ocorrência simultânea de mudanças que ampliem os níveis de descentralização da estrutura de coordenação política presidencial pode sugerir um movimento mais amplo de concessão de poder do presidente à sua coalizão.

QUADRO 2
Arranjos de coordenação política da Presidência, governos FHC e Lula (1995-2010)

Ano/governo	Mudança institucional	Posição na hierarquia da Presidência da República	Titularidade			Funções relativas a cargos e emendas orçamentárias	Ocorrência de reforma ministerial
			Nome	Partido	Cargo anterior		
1995/FHC 1	Criação do Sial na Subchefia de Assuntos Parlamentares	Subordinada à Casa Civil	Eduardo Graeff	PSDB/SP	Chefe da Assessoria Parlamentar do Ministério da Fazenda (MF)	–	Composição inicial de FHC 1 (PSDB-PFL-PMDB-PTB)
1996/FHC 1	Criação do cargo de ministro Extraordinário para Coordenação de Assuntos Políticos	Independente;com vinculação técnica e administrativa à Secretaria-Geral da PR	Luiz Carlos Santos	PMDB/SP	Deputado federal; líder do governo na Câmara	Recolher as demandas por indicações e cargos dos membros e partidos da coalizão	Primeira reforma ministerial de FHC 1; ingresso do PPB e do PPS na coalizão
1999.1/FHC 2	Criação da Secretaria de Relações Institucionais	Independente	Eduardo Graeff	PSDB/SP	Subchefe de Assuntos Parlamentares da Casa Civil	"Receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito da administração pública federal" (Decreto nº 4.451/2002, anexo 1, Art. 3º, inciso IV)	Composição inicial de FHC 2 (PSDB-PFL-PMDB-PPB-PPS-PTB)
1999.2/FHC 2	Reorganização da SRI em uma Secretaria-Geral	Independente	Aloysio Nunes	PSDB/SP	Deputado federal; Vice-líder do PSDB na Câmara	Idem "Receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito da administração pública federal" (Decreto nº 4.451/2002, anexo 1, Art. 3º, inciso IV)	Primeira reforma ministerial de FHC 2
2001/FHC 2	NA (troca de titularidade na SG/PR)	Independente	Arthur Virgílio	PSDB/AM	Deputado federal	Idem "Receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito da administração pública federal" (Decreto nº 4.451/2002, anexo 1, Art. 3º, inciso IV)	Segunda reforma ministerial de FHC 2
2002/FHC 2	NA (troca de titularidade na SG/PR)	Independente	Euclides Girolamo Scalco	PSDB/SP	Diretor-Geral da Itaipu Binacional (função de confiança)	Idem "Receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito da administração pública federal" (Decreto nº 4.451/2002, anexo 1, Art. 3º, inciso IV)	Terceira reforma ministerial de FHC 2; PFL deixa a base de apoio do governo
2003/Lula 1	Transferência da estrutura de coordenação política da SG/PR para a Casa Civil	Subordinada à Casa Civil	José Dirceu	PT/SP	Deputado federal; Presidente nacional do PT	Idem "Receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito da administração pública federal" (Decreto nº 4.451/2002, anexo 1, Art. 3º, inciso IV)	Composição inicial de Lula 1 (PT-PCdoB-PDT-PL-PPS-PSB-PTB-PV)
2004/Lula 1	Criação da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais	Independente	Aldo Rebelo	PCdoB/SP	Deputado federal; líder do governo na Câmara	"Acompanhar, apoiar e, quando couber, recomendar medidas aos órgãos da administração federal quanto à execução das emendas parlamentares, constantes da LOA" (Decreto nº 6.207/2007, anexo 1, Art. 6º, inciso VIII)	Primeira reforma ministerial de Lula 1; ingresso do PMDB na coalizão; Saída do PDT da coalizão

(Continua)

(Continuação)

Ano/governo	Mudança institucional	Posição na hierarquia da Presidência da República	Titularidade			Funções relativas a cargos e emendas orçamentárias	Ocorrência de reforma ministerial
			Nome	Partido	Cargo anterior		
2005/Lula 1	Reorganização da Secretaria de Coordenação Política na Secretaria de Relações Institucionais	Independente	Jacques Wagner	PT/BA	Secretário Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Assessoria da PR)	Idem "Acompanhar, apoiar e, quando couber, recomendar medidas aos órgãos da administração federal quanto à execução das emendas parlamentares, constantes da LOA" (Decreto nº 6.207/2007, anexo 1, Art. 6º, inciso VIII)	Segunda reforma ministerial de Lula 1; Saída do PPS e do Partido Verde (PV) da coalizão
2006/Lula 1	NA (troca de titularidade na SRI/PR)	Independente	Tarso Genro	PT/RS	Presidente Nacional do PT	Idem "Acompanhar, apoiar e, quando couber, recomendar medidas aos órgãos da administração federal quanto à execução das emendas parlamentares, constantes da LOA" (Decreto 6.207/2007, anexo 1, Art. 6º, inciso VIII)	Terceira reforma ministerial de Lula 1; Ingresso, formal, do PP na coalizão
2007.1/Lula 2	NA (troca de titularidade na SRI/PR)	Independente	Walfrido Mares Guia	PTB/MG	Ministro do Turismo	Idem "Acompanhar, apoiar e, quando couber, recomendar medidas aos órgãos da administração federal quanto à execução das emendas parlamentares, constantes da LOA" (Decreto nº 6.207 de 2007, anexo 1, Art. 6º, inciso VIII)	Composição inicial de Lula 2 (PT-PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PSB-PTB); Retorno do PDT à coalizão
2007.2/Lula 2	NA (troca de titularidade na SRI/PR)	Independente	José Múcio	PTB/PE	Deputado federal; líder do governo na Câmara	Idem "Acompanhar, apoiar e, quando couber, recomendar medidas aos órgãos da administração federal quanto à execução das emendas parlamentares, constantes da LOA" (Decreto nº 6.207/2007, anexo 1, Art. 6º, inciso VIII)	Primeira reforma ministerial de Lula 2; Ingresso formal do PRB na coalizão
2009/Lula 2	NA (troca de titularidade na SRI/PR)	Independente	Alexandre Padilha	PT/SP	Subchefe de Assuntos Federativos da SRI	Idem "Acompanhar, apoiar e, quando couber, recomendar medidas aos órgãos da administração federal quanto à execução das emendas parlamentares, constantes da LOA" (Decreto nº 6.207/2007, anexo 1, Art. 6º, inciso VIII)	—

Fonte: Decretos nºs 1.403/1995, 1.889/1996, 4.451/2002, 5.526/2005 e 6.207/2007; Medidas Provisórias nºs 1.795/1999, 1.911-8/1999, 103/2003 e 163/2004. Site da Biblioteca da Presidência da República: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>>. Site do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHB): <<http://cpdoc.fgv.br/arquivo/dhbb>>.

Elaboração da autora.

Obs.: NA = não se aplica.

Para tornar mais preciso os dados expostos no quadro 2, foi atribuída uma pontuação às quatro variáveis que informam a respeito do nível de centralização/descentralização dos arranjos.⁴⁰ Em termos gerais, quanto mais próximo a quatro

40. Para a variável *posição hierárquica na PR* – V1, no caso em que a estrutura for vinculada à Casa Civil não se atribui ponto; se for independente, soma-se um (1) ponto. Na variável *partido do titular do órgão* – V2, se for do partido do presidente (PSDB ou PT), não há pontuação, se o partido for da base aliada, soma um (1) ponto. Em relação ao *cargo anterior do titular* – V3, caso seja de assessoria ao presidente (inclusive de ministro), não se atribui ponto; na situação de ser um egresso do Legislativo, soma-se um (1) ponto. Por fim, a variável *funções relativas a cargos e emendas orçamentárias* – V4, quando prevista agrega um (1) ponto. Para a distribuição da pontuação, ver tabela B.1, no apêndice B.

pontos, a estrutura de coordenação política apresentaria um formato descentralizado; em contraposição, nos casos próximos a zero, o formato seria centralizado. O somatório verificado em cada período de um governo está disposto no gráfico 1.⁴¹



Elaboração da autora.

Inicialmente, chama atenção a vigência dos níveis mais baixos de descentralização da estrutura de coordenação política exatamente nos anos inaugurais dos governos FHC e Lula (1995 e 2003). Também de forma congruente, observa-se que em ambos os governos, no segundo ano dos respectivos mandatos (1996 e 2004) há um incremento expressivo no nível de descentralização da estrutura de coordenação política presidencial. Nota-se, assim, que os dois presidentes privilegiaram estratégias de concentração da coordenação política ao iniciar seus mandatos, mas, em um segundo momento, empreenderam movimentos de descentralização em relação às estruturas e competências de coordenação política no interior da Presidência.

No governo FHC, o nível máximo de descentralização verificado totalizou três (3) pontos e pode-se dizer que vigorou durante boa parte de seus dois mandatos: a partir de 1996, no primeiro, e entre a segunda metade de 1999 a 2001, durante o segundo.

41. Convém ressaltar que a formalização em um gráfico das variáveis que caracterizam as mudanças ocorridas no arranjo de coordenação política da Presidência cumpre, neste capítulo, apenas um objetivo ilustrativo. Não sendo possível derivar deste esquema conclusões estatísticas a respeito da pontuação formulada para precisar o nível de centralização/descentralização do arranjo sob análise.

No caso deste governo, o nível de descentralização não foi maior porque: *i*) no primeiro mandato, o movimento de descentralização foi parcialmente institucionalizado, no sentido de que o cargo de ministro Extraordinário para Assuntos de Coordenação Política não contou com uma secretaria própria (esteve vinculado à Secretaria-Geral), além do que não possuía a incumbência formal de tratar de questões atinentes aos cargos de confiança e/ou às emendas orçamentárias junto ao Congresso; e *ii*) no segundo mandato, todos os titulares da pasta criada para comandar a coordenação política governamental pertenciam ao partido do presidente, o PSDB.

Por sua vez, o governo Lula atingiu os níveis máximos possíveis de descentralização, quatro (4) pontos. Isto ocorreu em intervalos específicos dos mandatos: entre 2004 e 2005, no primeiro, e entre a segunda metade de 2007 e 2009, ou seja, durante grande parte do segundo. Como se pode observar a partir do quadro 2, nesses períodos a Presidência era constituída por uma estrutura de coordenação política independente da Casa Civil, comandada por titulares filiados a partidos da base (especificamente, PCdoB e PTB), egressos da Câmara dos Deputados e com a competência de tratar de assuntos específicos a emendas orçamentárias.

Colocando em perspectiva os cinco períodos, de acordo com o gráfico 1, de expansão do nível de descentralização nos arranjos de coordenação política da Presidência nos governos de FHC e Lula, notadamente os anos de 1996, 1999(.1), 2004 e 2007 (por duas vezes), observa-se a coincidência de reformas ministeriais nestes momentos. Ou seja, em todos os anos em que ocorreram mudanças na estrutura de coordenação política da Presidência, sucederam-se também reformas no âmbito ministerial. Estas reformas, como pode ser constatado a partir do apêndice A, representaram aumento da presença dos partidos da base no ministério, além do ingresso formal de um novo partido da coalizão por meio de cargos ministeriais.⁴²

A descrição feita permite, então, o entendimento de que há uma relação entre as mudanças de cunho descentralizador que ocorrem na estrutura de coordenação política da Presidência e reformas ministeriais que expandem a representação dos partidos da coalizão no ministério. Se por um lado é possível entender que essas transformações sugerem movimentos coordenados de concessão de poder do presidente aos partidos que compõem sua coalizão; por outro lado, é preciso qualificar, em maiores detalhes, quais as repercussões que têm para: *i*) o controle do presidente sobre a condução da articulação política com sua coalizão partidária ; e, ainda, em termos gerais *ii*) o entendimento a respeito das relações entre os poderes no Brasil. Estes pontos serão discutidos nas considerações finais.

42. Apenas na reforma ministerial ocorrida ao longo do primeiro semestre de 1999 não houve o ingresso de um novo partido na coalizão de apoio parlamentar ao governo.

7 CONCLUSÕES

Ao longo dos governos FHC e Lula foram definidos diferentes arranjos de coordenação política na Presidência. Os dois mandatários procuraram inicialmente estabelecer formas centralizadas de relacionamento com o Congresso Nacional e os partidos da coalizão. Este movimento de centralização expressou-se pela concentração na estrutura da Casa Civil, e sob a responsabilidade de assessores próximos, da incumbência formal de promover a coordenação política do governo com o Legislativo.

No curso dos respectivos mandatos, no entanto, o estudo mostrou que houve transformações no organograma da Presidência. Em ambos os governos, o arranjo centralizado de coordenação política foi, em tese, substituído. A partir de mudanças institucionais foi criada uma secretaria presidencial exclusiva para a qual se transferiu o arranjo responsável pela coordenação política. A condução da articulação política dos governos de FHC e Lula passou, portanto, a incorporar novas estruturas e atores, denotando: *i*) inversão das estratégias inicialmente privilegiadas pelos presidentes para lidar com o Legislativo; e, ao mesmo tempo, *ii*) concessão aos partidos da base aliada de um espaço na Presidência encarregado, potencialmente, de mediar o relacionamento do presidente e do governo com a coalizão no Congresso.

Pelo que foi visto, para obter respaldo da base, o chefe do Executivo empreende esforços que não se limitam a concessão de cargos ministeriais; em algum nível transfere a autoridades provenientes do Legislativo o comando da coordenação política e a administração dos recursos (cargos de confiança e emendas orçamentárias) de negociação com os partidos aliados. Desta forma, em momentos específicos de ambos os governos, observou-se que para expandir e galvanizar o suporte da base partidária de apoio parlamentar, os presidentes não apenas ampliaram a representação desta coalizão nos cargos ministeriais (em comparação ao contexto anterior), mas, ao mesmo tempo, realizaram mudanças estruturais na Presidência que promoveram a participação de atores que não compunham seu círculo íntimo de assessores (*inner circle*) na condução da coordenação política do governo.

Entretanto, de acordo com a descrição realizada nas seções 4 e 5 deste capítulo, é possível observar algumas sutilezas presentes nos movimentos de reorganização das estruturas de coordenação política da Presidência estabelecidos por FHC e Lula, que explicitam uma margem de controle dos presidentes sobre as funções que estavam sendo delegadas às autoridades e aos órgãos que passariam a, formalmente, cuidar da coordenação política. Em termos específicos, notam-se algumas limitações, ou precauções por parte dos presidentes, em relação ao controle destes novos atores sobre os recursos, como os cargos de confiança e as emendas orçamentárias, que potencialmente seriam negociados com partidos que compõem a coalizão.

Objetivamente, a partir de 1999, quando FHC cria uma secretaria exclusiva para tratar da coordenação política e delega a competência de “receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito administração pública federal” (Brasil, 2002, anexo 1, Art 3º, inciso IV), os sucessivos titulares da pasta seriam filiados ao seu partido, o PSDB, o que indica provavelmente maior proximidade destes titulares com as orientações do presidente do que com os demais partidos da coalizão.

Com o início do governo Lula, em 2003, a Casa Civil assume a incumbência de “praticar o provimento dos altos cargos de DAS” e, ainda, de “receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito da administração pública federal” (Brasil, 2003c, Art. 1ª), o que, do ponto de vista formal, confere ao órgão de assessoramento máximo do presidente um conjunto de prerrogativas que outorga centralidade no processo de preenchimento destes cargos. A Secretaria de Coordenação Política/Relações Institucionais, criada no governo Lula em 2004, foi encarregada *especificamente* de intermediar junto aos órgãos da administração pública federal, partidos e políticos as negociações para execução das emendas orçamentárias dos parlamentares, o que formalmente não significava a competência de autorizar na esfera governamental a liberação destas emendas.

Esses detalhes revelam que as novas secretarias incumbidas da coordenação política governamental, nos dois governos, não tinham a autonomia ou, formalmente, o controle de dispor sobre os recursos negociados com a coalizão. É possível dizer que estas secretarias tornaram-se a *porta de entrada* destas demandas no âmbito da Presidência, mas não estaria em nível de suas respectivas competências a aprovação, veto, bem como a repartição destas demandas.

Essas especificidades, no entanto, não podem ofuscar as percepções gerais as quais este capítulo chegou. Afinal, os níveis de controle do presidente sobre os arranjos de coordenação política do seu governo, principalmente nos momentos de reestruturação dos órgãos e funções da Presidência, foram aqui mensurados considerando também outras variáveis. Os detalhes apresentados evidenciam, por sua vez, as teias de controle do presidente mesmo nos atos de descentralização do poder.

A par disso, este capítulo conclui que a coincidência dos movimentos de concessão de poder por parte do presidente sugere, no mínimo, força de negociação e barganha dos partidos que compunham à coalizão. Seguindo este raciocínio, se os partidos têm esta força, eles têm, por sua vez, o potencial de criar obstáculos ou vetar às ações do governo. E é por isto que, sob certas circunstâncias, o presidente acata os seus pleitos. Mesmo que tenha ocorrido em momentos bem específicos de seus respectivos governos, para que exercessem uma posição de pivô no processo de decisão política nacional, os presidentes FHC e Lula cumpriram (em alguns termos) as condições colocadas por suas bases. Esta conclusão confronta o entendimento a respeito de uma irrestrita preponderância institucional do presidente no sistema político brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, vol. 4, n. 1, p. 9-34, 1994.

_____. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 291-321, 2001.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. **O processo partidário-eleitoral brasileiro**. São Paulo: Fapesp, 2006.

BRASIL. Decreto nº 92.400, de 19 de fevereiro de 1986. Aprova o regimento do Gabinete Civil da Presidência da República e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1986. Disponível em: <<http://goo.gl/lbgmOt>>

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/zaRrL>>.

_____. Lei nº 8.410, de 27 de março de 1992. Altera dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1992. Disponível em: <<http://goo.gl/IVYf1P>>.

_____. Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1995a. Disponível em: <<http://goo.gl/dEOYjk>>.

_____. Decreto nº 1.403, de 21 de fevereiro de 1995. Institui o Sistema de Acompanhamento Legislativo e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1995b. Disponível em: <<http://goo.gl/rtkaaJ>>.

_____. Decreto nº 1.362, de 1º janeiro de 1995. Dispõe sobre a delegação de competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1995c. Disponível em: <<http://goo.gl/azqJXV>>.

_____. Decreto nº 1.889, de 29 de abril de 1996. Dispõe sobre o apoio técnico e administrativo a ser prestado aos Ministros de Estado Extraordinários de Política Fundiária e para Coordenação de Assuntos Políticos. Brasília: Congresso Nacional, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/xEHrbV>>.

_____. Medida Provisória nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1999a. Disponível em: <<http://goo.gl/nybJ4C>>.

_____. Medida Provisória nº 1.911-8, de 29 de julho de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1999b. Disponível em: <<http://goo.gl/NGtiYh>>.

_____. Decreto nº 4.451, de 31 de outubro de 2002. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria-Geral da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília: Congresso nacional, 2002.

_____. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências. Brasília: Congresso nacional, 2003a. Disponível em: <<http://goo.gl/GgzAnN>>.

_____. Decreto nº 4.607, de 23 de fevereiro de 2003. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da casa civil da Presidência da República e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2003b. Disponível em: <<http://goo.gl/pfbzxv>>.

_____. Decreto nº 4.579, de 21 de janeiro 2003. Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da administração pública dederal e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2003c. Disponível em: <<http://goo.gl/1Ujyb2>>.

_____. Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003. Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da administração pública federal e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2003d. Disponível em: <<http://goo.gl/0SXZQS>>.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2003e. Disponível em: <<http://goo.gl/po3RBA>>.

_____. Decreto nº 4.596, de 17 de fevereiro de 2003. Dispõe sobre o Sistema de Acompanhamento Legislativo (Sial) e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2003f. Disponível em: <<http://goo.gl/fcgjFg>>.

_____. Decreto nº 5.135, de 7 julho de 2004. Aprova a estruturar e o Quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da Casa Civil da Presidência da República e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2004a. Disponível em: <<http://goo.gl/kU7YTD>>.

_____. Medida Provisória nº163, de 21 de janeiro de 2004. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2004b. Disponível em: <<http://goo.gl/EfYdFW>>.

_____. Decreto nº 6.207, de 18 de setembro de 2007. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão da secretaria de relações institucionais da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6207.htm>.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC); altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/PSIG9A>>.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política, a história que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

D'ARAUJO, Maria Celina; LAMEIRÃO, Camila. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina. Coalition government in the Brazilian democracy. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 47, p. 127-154, 1997.

_____. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcántara (orgs.). **A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século XX**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

LAMEIRÃO, Camila. A ordenação dos cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional e decisório do presidente da República. In: CARDOSO JÚNIOR, Celso; PIRES, José; ROCHA, Roberto (Orgs.). **Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2011.

_____. **A Casa Civil como estrutura de poder e controle da Presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC**. 2013. 223 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MOE, Terry. The politicized presidency. In: CHUBB, John; PETERSON, Paul (Eds.). **The new direction in American politics**. Washington: Brookings, 1985.

_____. Presidents, institutions, and theory. In: EDWARDS III, George C.; KESSEL, HOWARD, John; ROCKMAN, Bert A. (Eds.). **Researching the presidency: vital questions, new approaches**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

MOE, Terry; WILSON, Scott. Presidents and the politics of structure. **Law and contemporary problems**, United States of America, v. 57, n. 2, p. 1-44, 1994.

MOE, Terry; HOWELL, William. The presidential power of unilateral action. **Journal of Law, Economics, and Organization**, United States of America, v. 15, n. 1, p. 132-179, 15 Mar. 1999.

MOISÉS, José Alvaro (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.

NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2000.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, p. 45-67, 2000.

PESSANHA, Charles. Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994. 1997. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

RASGADALE, Lyn; THEIS, John. The institutionalization of the American presidency, 1924-1992. **American Journal of Political Science**, United States of America, n. 41, p. 121-139, Oct. 1997.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 465-92, 1997.

_____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

WALCOTT, Charles; HULT, Karen. **Organizing the White House**: the presidency as an organization, 1929-1969. Lawrence: University of Kansas Press, 1995.

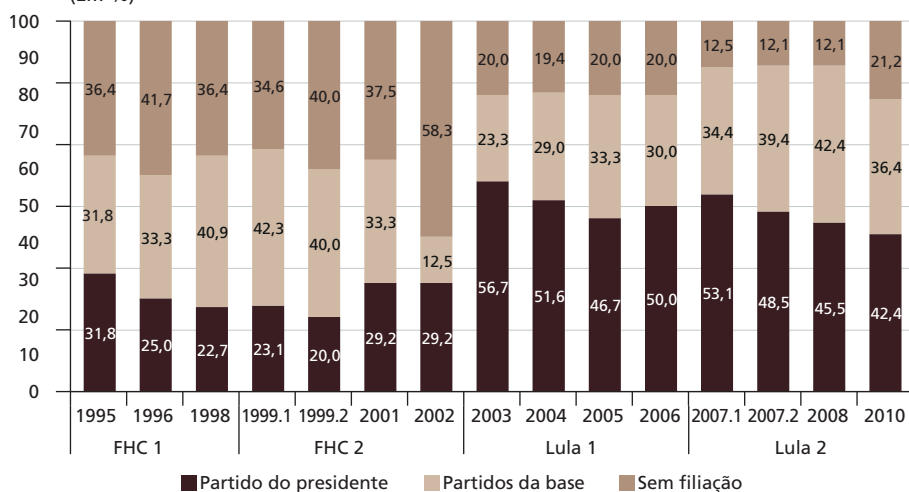
WEKO, Thomas. **The politicizing presidency**: the white house personnel office, 1948-1994. Lawrence: University Press of Kansas, 1995.

APÊNDICE A

GRÁFICO A.1

Composição do alto escalão governamental¹ nos governos de FHC e Lula, por tipo de vinculação partidária² (1995-2010)

(Em %)



Elaboração da autora.

Notas: ¹ Ministérios e secretarias da Presidência.

² Filiação ao partido do presidente, filiação aos partidos da base aliada, sem filiação partidária.

Partidos da base (coalizão) em cada governo/período:

FHC 1 (PSDB)

1995 – PFL, PMDB e PTB.

1996 – PFL, PMDB, PPB, PPS e PTB.

1998 – PFL, PMDB, PPB, PPS e PTB.

FHC 2 (PSDB)

1999.1 – PFL, PMDB, PPB, PPS e PTB.

1999.2 – PFL, PMDB, PPB e PPS.

2001 – PFL, PMDB, PPB e PPS.

2002 – PMDB e PPB.

Lula 1 (PT)

2003 – PCdoB, PDT, PL, PPS, PSB, PTB e PV.

2004 – PCdoB, PL, PMDB, PPS, PSB, PTB e PV.

2005 – PCdoB, PL, PMDB, PP, PSB e PTB.

2006 – PCdoB, PL, PMDB, PP, PSB e PTB.

Lula 2 (PT)

2007.1 – PCdoB, PDT, PMDB, PP, PR, PSB e PTB.

2007.2 – PCdoB, PDT, PMDB, PP, PR, PRB, PSB e PTB.

2008 – PCdoB, PDT, PMDB, PP, PR, PRB, PSB e PTB.

2010 – PCdoB, PDT, PMDB, PP, PR e PSB.

APÊNDICE B

TABELA B.1
Distribuição por período de governo da pontuação referente às variáveis que medem os níveis de centralização/descentralização dos arranjos de coordenação política da Presidência¹

Período	V1	V2	V3	V4	Total
1995/FHC 1	0	0	0	0	0
1996/FHC 1	0,5	1	1	0,5	3
1999.1/FHC 2	1	0	0	1	2
1999.2/FHC 2	1	0	1	1	3
2001/FHC 2	1	0	1	1	3
2002/FHC 2	1	0	0	1	2
2003/Lula 1	0	0	0	1	1
2004/Lula 1	1	1	1	1	4
2005/Lula 1	1	0	0	1	2
2006/Lula 1	1	0	0	1	2
2007.1/Lula 2	1	1	0	1	3
2007.2/Lula 2	1	1	1	1	4
2009/Lula 2	1	0	0	1	2

Elaboração da autora.
Nota: ¹ Referência para o gráfico 1 deste texto.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Jéssica de Almeida Corsini (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Manuella Sâmella Borges Muniz (estagiária)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Thércio Lima Menezes (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Este livro reúne resultados de pesquisas conduzidas no âmbito do projeto “O Congresso Nacional e o preenchimento de cargos da burocracia”. Desde a redemocratização, houve notável progresso na compreensão da lógica de funcionamento do presidencialismo brasileiro. Contudo, os estudos sistemáticos sobre as nomeações para quadros da (alta) burocracia, e a relação desta com a esfera política, permaneceram lacunares na literatura especializada. O entendimento das conexões entre as nomeações e a política partidária permite aprofundar questões centrais de nosso sistema multipartidário, tais como a lógica de divisão de poder inter e intrapartidária, as estratégias e dilemas da gestão da coalizão pela Presidência da República, as estratégias de delegação e monitoramento das ações conduzidas por nomeados para órgãos do Executivo e a ascendência do Legislativo federal sobre as políticas ministeriais. Em todas essas questões o preenchimento dos cargos de confiança é elemento crucial. Por meio dele os arranjos de poder ganham corpo, e o processo de governar toma forma. Os capítulos deste livro abordam esta questão, adotando diferentes estratégias de análise e dialogando entre si. Os resultados desvelam aspectos e dimensões centrais da forma de interação entre atores políticos e alta burocracia na administração pública federal brasileira.

ISBN 978-85-7811-252-3



9 788578 112523

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA